Deutscher Bundestag **Drucksache 17/44**
17. Wahlperiode 18. 11. 2009

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Jahresgutachten 2009/10 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Inhaltsverzeichnis

Zugeleitet mit Schreiben des Bundeskanzleramtes vom 17. November 2009 gemäß § 6 Absatz 1 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Seite

Seite

Seite

Verzeichnis der Schaubilder im Text

Verzeichnis der Tabellen im Text

Verzeichnis der Kästen im Text

Verzeichnis der Tabellen im Statistischen Anhang

II. Ausgewählte Daten zum System der Sozialen Sicherung

Statistische Materialquellen – Abkürzungen

Angaben aus der amtlichen Statistik für die Bundesrepublik stammen, soweit nicht anders vermerkt, vom Statistischen Bundesamt. Diese Angaben beziehen sich auf Deutschland; andere Gebietsstände sind ausdrücklich angemerkt.

Material über das Ausland wurde in der Regel internationalen Veröffentlichungen entnommen. Darüber hinaus sind in einzelnen Fällen auch nationale Veröffentlichungen herangezogen worden.

ABS	=	Asset-Backed-Security
AIDA	=	Anstalt in der Anstalt
AIG	=	American International Group, Inc.
AAMP	=	Aktive Arbeitsmarktpolitik
ARGEn	=	Arbeitsgemeinschaften zur gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung
ARIMA	=	Autoregressive Integrated Moving Average
BA	=	Bundesagentur für Arbeit
BaFin	=	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BAföG	=	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BCBS	=	Basel Committee on Banking Supervision
BEA	=	Bureau of Economic Analysis
BIP	=	Bruttoinlandsprodukt
BIZ	=	Bank für Internationalen Zahlungsausgleich
BLG	=	Bruttolöhne und -gehälter
BMAS	=	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMF	=	Bundesministerium der Finanzen
BMJ	=	Bundesministerium der Justiz
BMWi	=	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BSC	=	Banking Supervision Committee
BZA	=	Bundesverband Zeitarbeit Personal-Dienstleistungen e. V.
CDS	=	Credit default Swap, Handelbare Kreditderivate zur Versicherung gegen Kreditausfallrisiken
CEBS	=	Committee of European Banking Supervisors
CoVaR	=	Methode zur Messung von systemischen Risiken
DDR	=	Deutsche Demokratische Republik
DIHK	=	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
DIW	=	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
EBA	=	Europäische Bankenaufsichtsbehörde
Ecofin	=	The Economic and Financial Affairs Council
EDV	=	Exzessives Defizitverfahren
EEG	=	Erneuerbare Energien Gesetz
EIOPA	=	Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung
EONIA	=	Euro OverNight Index Average
ERP	=	Europäisches Wiederaufbauprogramm (Marshallplan)
ESFS	=	Europäisches System für die Finanzaufsicht
ESMA	=	Europäische Wertpapieraufsichtsbehörde
ESRB	=	Europäischer Ausschuss für Systemrisiken

ESRI	=	Cabinet Office, Government of Japan
et al.	=	und andere
EU	=	Europäische Union
EURO	=	Europäische Währungseinheit
Eurostat	=	Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften
EWU	=	Europäische Währungsunion
EZB/ECB	=	Europäische Zentralbank
FDIC	=	Federal Deposit Insurance Corporation
FiBS	=	Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie
FMSA	=	Finanzmarktstabilisierungsanstalt = SoFFin
FMStFG	=	Gesetz zur Fortentwicklung der Finanzmarktstabilisierung
FMStG	=	Finanzmarktstabilisierungsgesetz
FSB	=	Financial Stability Board
FSF	=	Financial Stability Forum
GewStG	=	Gewerbesteuergesetz
GFSR	=	General Features of Supplier Relations
GG	=	Grundgesetz
GKV	=	Gesetzliche Krankenversicherung
GKV-WSG	=	Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs in der gesetzlichen Krankenversicherung
GUS	=	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HGB	=	Handelsgesetzbuch
HRE	=	Hypo Real Estate
HVPI	=	Harmonisierter Verbraucherpreisindex
HWWI	=	Hamburgisches Weltwirtschaftsinstitut
IAB	=	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
ILO	=	Internationale Arbeitsorganisation, Genf
IDW	=	Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V., Düsseldorf
Ifo	=	Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, München
IFRIC	=	International Financial Reporting Interpretations Committee
IFRS	=	International Financial Reporting Standards = internationale Rechnungslegungsvorschriften
IGF	=	Industrielle Gemeinschaftsforschung
IGLU	=	Internationale Grundschul-Lese-Untersuchung
IKB	=	Deutsche Industriebank AG
IMF	=	Internationaler Währungsfonds
InsO	=	Insolvenzordnung
IOSCO	=	International Organization of Securities Commissions
IWF/IMF	=	Internationaler Währungsfonds, Washington
IZA	=	Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn
JG	=	Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
KfW	=	Kreditanstalt für Wiederaufbau

KG	=	Kommanditgesellschaft
KHRG	=	Krankenhausfinanzierungsreformgesetz
KV	=	Kassenärztliche Vereinigung
KWG	=	Gesetz über Kreditwesen
LIBOR	=	London Interbank offered Rate, Referenzzinssatz im Interbankengeschäft, unbesicherte Zinssätze
LWS	=	Luxembourg Wealth Study
MEA	=	Mannheim Research Institute for the Economics of Aging, Mannheim
MoRaKG	=	Gesetz zur Modernisierung der Rahmenbedingungen für Kapitalbeteiligungen
NBER	=	National Bureau of Economic Research
OECD	=	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris
OIS	=	overnight indexed swap, besicherte Zinssätze
OTC	=	Over-The-Counter
PISA	=	Programme for International Student Assessment
RV	=	Rentenversicherung
RWI	=	Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen
SCAP	=	Supervisory Capital Assessment Program = Aufsichtsbehörde
SEC	=	Securities and Exchange Commission
SEK	=	Schwedische Krone
SGB	=	Sozialgesetzbuch
SOEP	=	Sozio-oekonomisches Panel des DIW
SoFFin	=	Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung auch als FMSA bezeichnet
SWP	=	Stabilitäts- und Wachstumspakt
SZR	=	Sonderziehungsrecht
TAF	=	Term Auction Facility
TVG	=	Tarifvertragsgesetz
UdSSR	=	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UStG	=	Umsatzsteuergesetz
VaR	=	Value at Risk
VPI	=	Verbraucherpreisindex
WKM II	=	Wechselkursmechanismus II
WSI	=	Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung
ZEW	=	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim

Zeichenerklärung

–	=	nichts vorhanden
0	=	weniger als die Hälfte der kleinsten dargestellten Einheit
.	=	kein Nachweis
...	=	Angaben fallen später an
– oder |	=	der Vergleich ist durch grundsätzliche Änderungen beeinträchtigt
X	=	Nachweis ist nicht sinnvoll beziehungsweise Fragestellung trifft nicht zu
( )	=	Aussagewert eingeschränkt, da der Zahlenwert statistisch relativ unsicher ist

Dieses sind Textabschnitte mit Erläuterungen zu methodischen Konzeptionen des Rates oder zur Statistik.

In Kästen gedruckte Textabschnitte enthalten analytische oder theoretische Ausführungen oder bieten detaillierte Information zu Einzelfragen, häufig im längerfristigen Zusammenhang.

Vorwort

1. Gemäß § 6 Absatz 1 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14. August 1963, zuletzt geändert durch Artikel 128 der Verordnung vom 31. Oktober 2006[1)], legt der Sachverständigenrat sein 46. Jahresgutachten vor.

2. Nach dem dramatischen Einbruch der Wirtschaftsleistung im Winterhalbjahr 2008/2009 hat sich die deutsche Konjunktur zur Jahresmitte stabilisiert. Für das Jahr 2009 ist dennoch von einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts von 5,0 vH auszugehen; für das Jahr 2010 prognostiziert der Sachverständigenrat eine leichte Erholung mit einer Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts von 1,6 vH.

So erfreulich das Ende der Abwärtsdynamik ist, die deutsche Volkswirtschaft befindet sich konjunkturell nach wie vor in einem tiefen Tal. Die leicht positiven Signale für das Jahr 2010 geben keinen Anlass zu euphorischen Einschätzungen, etwa im Hinblick auf ausgabenpolitische Spielräume oder Steuersenkungen.

3. Der Sachverständigenrat hat seinem Jahresgutachten 2009/10 den Titel vorangestellt:

Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen

Zur Sicherung der Zukunftsperspektiven der deutschen Volkswirtschaft muss die Wirtschaftspolitik die Weichen zielführender stellen, insbesondere im Hinblick auf die Abwägung zwischen Sanierung der Staatsfinanzen, Steuererleichterungen und Zukunftsinvestitionen. Die Vorbereitungen für einen konsequenten Rückzug aus den zur Stützung des Finanzsystems und der Realwirtschaft richtigerweise ergriffenen Maßnahmen müssen vorangetrieben und Spielräume für Investitionen in Bildung und Innovationen geschaffen werden. Nur so kann die Wirtschaftspolitik sicherstellen, dass das Wachstum der deutschen Volkswirtschaft nicht dauerhaft unter den Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise leidet.

4. Mit Schreiben vom 18. November 2008 legte Professor Dr. Dr. h.c. Bert Rürup, Darmstadt, gemäß § 7 Absatz 3 des Sachverständigenratsgesetzes gegenüber dem Bundespräsidenten sein Amt als Mitglied im Sachverständigenrat nieder. Herr Rürup gehörte dem Rat über neun Jahre an, davon vier Jahre als Vorsitzender.

Der Sachverständigenrat ist seinem früheren Vorsitzenden zu großem Dank verpflichtet. Bert Rürup lieferte in seiner Zeit als Ratsmitglied wertvolle Beiträge zu verschiedenen Themen. Insbesondere im Bereich der Sozialen Sicherung hat er Maßstäbe gesetzt und mit seinen Analysen sowie seinen wirtschaftpolitischen Vorschlägen die Arbeit des Sachverständigenrates maßgeblich beeinflusst. Es ist ihm zu verdanken, dass die Zusammenarbeit der Mitglieder des

---

[1)] Dieses Gesetz und ein Auszug des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 sind als Anhang I und II angefügt. Wichtige Bestimmungen des Sachverständigenratsgesetzes sind im jeweiligen Vorwort der Jahresgutachten 1964/65 bis 1967/68 erläutert.

Rates, des wissenschaftlichen Stabes und der Geschäftsstelle von einer ebenso konstruktiven wie freundschaftlichen Atmosphäre geprägt war.

5. Als Nachfolger von Bert Rürup berief der Bundespräsident Herrn Professor Dr. Christoph M. Schmidt, Essen, für die Amtsperiode bis zum 28. Februar 2010 in den Sachverständigenrat.

6. Professor Dr. Dr. h.c. mult. Wolfgang Franz, Mannheim, wurde gemäß § 8 Absatz 2 des Sachverständigenratsgesetzes für die Dauer von drei Jahren zum Vorsitzenden gewählt.

7. Der Sachverständigenrat hatte im Laufe des Jahres Gelegenheit, mit der Bundeskanzlerin, dem Bundesminister der Finanzen, dem Bundesminister für Wirtschaft und Technologie, dem Bundesminister für Arbeit und Soziales und der Bundesministerin für Gesundheit wirtschafts- und finanzpolitische Fragen zu erörtern.

Staatssekretär Dr. Walther Otremba sowie weitere Mitarbeiter des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie und Ministerialdirigent Dr. Christian Kastrop vom Bundesministerium der Finanzen standen dem Sachverständigenrat für ausführliche Gespräche zur Verfügung.

8. Der Sachverständigenrat traf sich auch in diesem Jahr mit Mitgliedern des Conseil d'analyse économique. Im Mittelpunkt der Gespräche standen Probleme der internationalen und europäischen Finanzmarktordnung.

9. Ausführliche Gespräche über aktuelle arbeitsmarktpolitische Themen führte der Sachverständigenrat mit dem Vorstandsvorsitzenden und mit leitenden Mitarbeitern der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg, sowie mit dem Direktor und dem stellvertretenden Direktor des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg. Zudem haben die Bundesagentur für Arbeit und das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung dem Sachverständigenrat in diesem Jahr zu vielfältigen arbeitsmarktpolitischen Fragestellungen umfassendes Informations- und Datenmaterial zur Verfügung gestellt.

10. Wie in den vergangenen Jahren konnte der Sachverständigenrat mit leitenden Mitarbeitern des Deutschen Industrie- und Handelskammertages (DIHK) wirtschafts- und beschäftigungspolitische Fragestellungen erörtern.

11. Mit dem Präsidenten und weiteren Mitgliedern des Vorstandes der Deutschen Bundesbank konnte der Sachverständigenrat in diesem Jahr wiederum einen Meinungsaustausch über die wirtschaftliche Lage und deren absehbare Entwicklung sowie über konzeptionelle und aktuelle Fragen der Geld- und Währungspolitik führen.

Mitarbeiter der Deutschen Bundesbank standen dem Sachverständigenrat regelmäßig für Diskussionen über wirtschaftspolitische Fragestellungen zur Verfügung.

12. Mit Vertretern der „Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose“, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie der EU-Kommission fanden Gespräche über die Lage der deutschen Wirtschaft sowie über die nationalen und weltwirtschaftlichen Perspektiven statt.

13. Für seine Analysen über wichtige Industrieländer und für seine geld- und währungspolitischen Ausführungen konnte der Rat auf umfangreiches Datenmaterial der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, des Internationalen Währungsfonds, der Europäischen Zentralbank, der Deutschen Bundesbank und der Europäischen Kommission zurückgreifen.

14. Mit Mitarbeitern der Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt, hat der Sachverständigenrat intensive Gespräche zu Fragen der Kreditversorgung der deutschen Wirtschaft sowie zu Aspekten des Wirtschaftsfonds Deutschland geführt.

15. Dr. Jens-Hinrich Binder, LL.M., Freiburg, untersuchte für den Sachverständigenrat in einer umfassenden Expertise den rechtlichen Rahmen für eine Reform der Bankenrestrukturierung und -abwicklung und erleichterte damit die Meinungsbildung des Sachverständigenrates.

16. Professor Dr. Ludger Wößmann, München, und Professor Dr. Hans-Peter Blossfeld, Bamberg, erstellten für den Sachverständigenrat ausführliche Gutachten zu bildungspolitischen Herausforderungen und Lösungsansätzen.

17. Professor Volker Wieland, Ph.D. und Diplom-Volkswirt Tobias Cwik, Frankfurt, sowie Dr. Roland Döhrn und Dr. György Barabas, Essen, erstellten im Auftrag des Sachverständigenrates Berechnungen zu den Multiplikatorwirkungen von Konjunkturprogrammen.

18. Dr. Markus M. Grabka und PD Dr. Joachim R. Frick, Berlin, unterstützten den Sachverständigenrat bei Analysen zur Einkommens- und Vermögensverteilung in Deutschland.

19. Professorin Dr. Henriette Houben und Professor Dr. Ralf Maiterth, Hannover, führten für den Sachverständigenrat Simulationsrechnungen zu den Auswirkungen von Reformvorschlägen zur Erbschaftsbesteuerung durch.

20. Zur Untersuchung der Kreditversorgung der deutschen Realwirtschaft erarbeitete Herr Diplom-Volkswirt Theodor Schonebeck, Kronberg, für den Sachverständigenrat hilfreiche Analysen.

21. Die Mitarbeiter der Verbindungsstelle zwischen dem Statistischen Bundesamt und dem Sachverständigenrat haben bei der Erstellung dieses Jahresgutachtens einen außerordentlich engagierten und wertvollen Beitrag geleistet: Dem Geschäftsführer, Diplom-Volkswirt Wolfgang Glöckler, und seiner Stellvertreterin, Diplom-Volkswirtin Birgit Hein, sowie Anita Demir, Christoph Hesse, Klaus-Peter Klein, Uwe Krüger, Sabrina Mächer, Volker Schmitt,

Hans-Jürgen Schwab und Beate Zanni gilt daher unser besonderer Dank. Die Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt war in diesem Jahr wieder ausgezeichnet.

22. Das vorliegende Jahresgutachten hätte der Sachverständigenrat nicht ohne den herausragenden Einsatz seines wissenschaftlichen Stabes erstellen können. Ein ganz herzlicher Dank geht deshalb an Diplom-Volkswirtin, Diplom-Wirtschaftssinologin Ulrike Bechmann, Hasan Doluca, M.S., Diplom-Informatiker Malte Hübner, Dr. Anabell Kohlmeier, Dr. Wolfgang Kornprobst, Dr. Heiko Peters, Dr. Stefan Ried, Dr. Peter Schwarz, Dr. Christoph Swonke, Diplom-Volkswirt Marco Wagner und Dr. Benjamin Weigert.

Ein besonderer Dank gilt in diesem Zusammenhang dem Generalsekretär Dr. Ulrich Klüh. Er hat die Arbeiten des wissenschaftlichen Stabes sehr effizient koordiniert und für die Arbeit des Sachverständigenrates wertvolle inhaltliche Anregungen gegeben. Mit seinen hohen analytischen Fähigkeiten, seinem unermüdlichen Einsatz, seinem organisatorischen Talent und seinem Formulierungsgeschick trug er wesentlich zum Gelingen dieses Gutachtens bei.

Fehler und Mängel, die das Gutachten enthält, gehen allein zu Lasten der Unterzeichner.

Wiesbaden, 4. November 2009

Peter Bofinger Wolfgang Franz

Christoph M. Schmidt Beatrice Weder di Mauro Wolfgang Wiegard

ERSTES KAPITEL

Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen

Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen

1. Die neue Bundesregierung wird in den nächsten Jahren mit großen wirtschaftspolitischen **Herausforderungen** konfrontiert sein. Konkret muss es darum gehen,

- eine **Exit-Strategie** vorzubereiten und umzusetzen, welche die konjunkturelle Stabilisierung nicht gefährdet, aber die durch die Krise bedingten staatlichen Eingriffe auf ein normales Maß zurückführt, und

- **Zukunftsinvestitionen** zu fördern und zu tätigen, die Deutschland auf einen höheren Wachstumspfad bringen.

Misslingt die Bewältigung dieser Herausforderungen, wird Deutschland für lange Zeit unter einer Wachstumsschwäche, einer die Generationengerechtigkeit untragbar verletzenden öffentlichen Verschuldung und einem am staatlichen Tropf hängenden Bankensystem, kurzum an der „japanischen Krankheit“ leiden. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP lässt insbesondere im Hinblick auf die Exit-Strategie nur bedingt den Schluss zu, dass sich die neue Bundesregierung des Ausmaßes dieser Herausforderungen bewusst ist.

2. Eine glaubhafte Exit-Strategie und die Förderung eines stabilen Wachstums sind zwei Seiten ein und derselben Medaille. Folgende Aspekte sind hierbei zu beachten:

- Der Ausgleich zwischen den Erfordernissen eines konsequenten Rückzugs einerseits und der Berücksichtigung der noch fragilen Konjunkturlage andererseits stellt eine schwierige **Gratwanderung** dar. Unter konjunkturellen Aspekten sollte der Ausstieg nicht zu früh, das heißt noch nicht im Jahr 2010, sondern erst im darauffolgenden Jahr beginnen. Wichtig ist allerdings, dass die Politik bereits heute ein klares Signal für ihren Konsolidierungswillen setzt.

- Die Exit-Strategie muss die **Finanzpolitik**, die **Finanzmarktstabilisierung** und die **Geldpolitik** umfassen und deren Wechselwirkungen berücksichtigen. Sie beinhaltet die Verringerung der staatlichen Neuverschuldung, die schrittweise Rückführung der Stützungsprogramme sowohl in der Realwirtschaft wie auch im Finanzsektor sowie die Abkehr von der unbegrenzten Liquiditätsversorgung durch die Notenbanken.

- Die Exit-Strategie muss mit konkreten Maßnahmen zur **Erhöhung der Investitionen** in das Humankapital und die Innovationsfähigkeit des Standorts Deutschland verbunden werden. Damit würde die Wirtschaftspolitik einerseits das Wachstum fördern und andererseits zum geordneten Abbau der weltwirtschaftlichen Ungleichgewichte beitragen.

3. **Zentrale Handlungsfelder** sind demnach die Finanzpolitik, die nationale und internationale Finanzmarktordnung, die Bildungs- und Innovationspolitik sowie die Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik.

– Die immense Neuverschuldung der öffentlichen Haushalte muss ab dem Jahr 2011 zurückgeführt werden. Dies fordert nicht nur die grundgesetzlich verankerte Schuldenbremse, sondern vor allem das Gebot einer gerechten intergenerativen Verteilung. Die **Haushaltskonsolidierung** sollte an der Ausgabenseite ansetzen. Ohne deutliche Ausgabenkürzungen werden Steuererhöhungen nicht zu vermeiden sein.

– Im Bereich der **Finanzmärkte** muss ein Rückzug nicht allein aus den Stützungsmaßnahmen im Bankenbereich erfolgen. Es geht vor allem darum, die implizite Absicherung privater Risiken durch den Staat glaubwürdig zurückzunehmen. Dies erfordert institutionelle Regelungen, die verhindern, dass der Staat aufgrund von Ansteckungseffekten durch die Insolvenz einer bedeutenden Bank zu Rettungsmaßnahmen genötigt wird. Hierzu sind weitreichende Reformen auf der nationalen und der internationalen Ebene notwendig. Konkret geht es darum, den marktwirtschaftlichen Mechanismus der Insolvenz für Banken wieder in Kraft zu setzen, die Anreize zur exzessiven Risikoübernahme beispielsweise mit Hilfe einer höheren Eigenkapitalunterlegung deutlich zu reduzieren und die Aufsichtskompetenzen zu verstärken.

– Trotz angespannter Haushaltslage dürfen Zukunftsinvestitionen im Bildungsbereich nicht unterbleiben. Notwendig ist deshalb eine **Bildungsoffensive**, welche das allgemeine Bildungsniveau erhöht und die Bildungschancen für benachteiligte Personengruppen verbessert. Zudem können verstärkte Anstrengungen im Bereich der **Innovationspolitik** dazu beitragen, die privatwirtschaftlichen Aktivitäten auf dem Gebiet der Forschung und Entwicklung zu stimulieren. Die Finanzierung von Bildung und Innovationen erfordert klare Prioritäten in den öffentlichen Haushalten, also eine umso entschlossenere Konsolidierung in anderen Bereichen.

– Um die Attraktivität Deutschlands für Investitionen zu erhöhen, sind die aufkommensneutrale Behebung von Defiziten im Steuersystem, insbesondere bei den Unternehmensteuern, eine hinreichende Flexibilisierung des institutionellen Regelwerks auf dem Arbeitsmarkt sowie eine aktive Unterstützung des **Strukturwandels** erforderlich.

4. Der **Koalitionsvertrag** zwischen CDU, CSU und FDP vom 26. Oktober 2009 wird diesen Erfordernissen nur in Teilen gerecht.

– Die Ausführungen zur Konsolidierung der **öffentlichen Haushalte** stellen Allgemeinplätze dar und können in keiner Weise überzeugen. Statt einer konsequenten Konsolidierungsstrategie finden sich lediglich Ankündigungen – konkrete Angaben fehlen völlig. Schlimmer noch, ohne auf die Finanzierung einzugehen, werden zusätzliche steuerliche Entlastungen in einem Gesamtvolumen von 24 Mrd Euro versprochen.

– Positiv ist hingegen, dass der Koalitionsvertrag bei der Reform der **Finanzmarktordnung** eine Reihe wichtiger Regulierungsmaßnahmen anspricht, die im Einklang mit den Vorschlägen des Sachverständigenrates stehen. Die eigentliche Herausforderung steht der Politik jedoch noch bevor: die Durchsetzung dieser Maßnahmen gegen wohl organisierte Parti-

kularinteressen. Zudem muss bei der notwendigen Verlagerung von Aufsichtskompetenzen auf die supranationale Ebene nachgebessert werden.

- **Bildung und Innovationen** nehmen im Koalitionsvertrag einen hohen Stellenwert ein. Dies ist zu begrüßen. Forschung und Entwicklung sollen auf verschiedenen Feldern verstärkt werden. Im Bildungsbereich sind die Kompetenzen des Bundes allerdings begrenzt, sodass es bei zentralen Anliegen, etwa bei den Betreuungsrelationen in Kindertagesstätten und Schulen, bei Aufforderungen an die Länder bleiben muss. Zudem fehlen im Koalitionsvertrag Aussagen zu wichtigen vom Sachverständigenrat in diesem Jahresgutachten thematisierten Aspekten, etwa einem verpflichtenden Vorschuljahr.

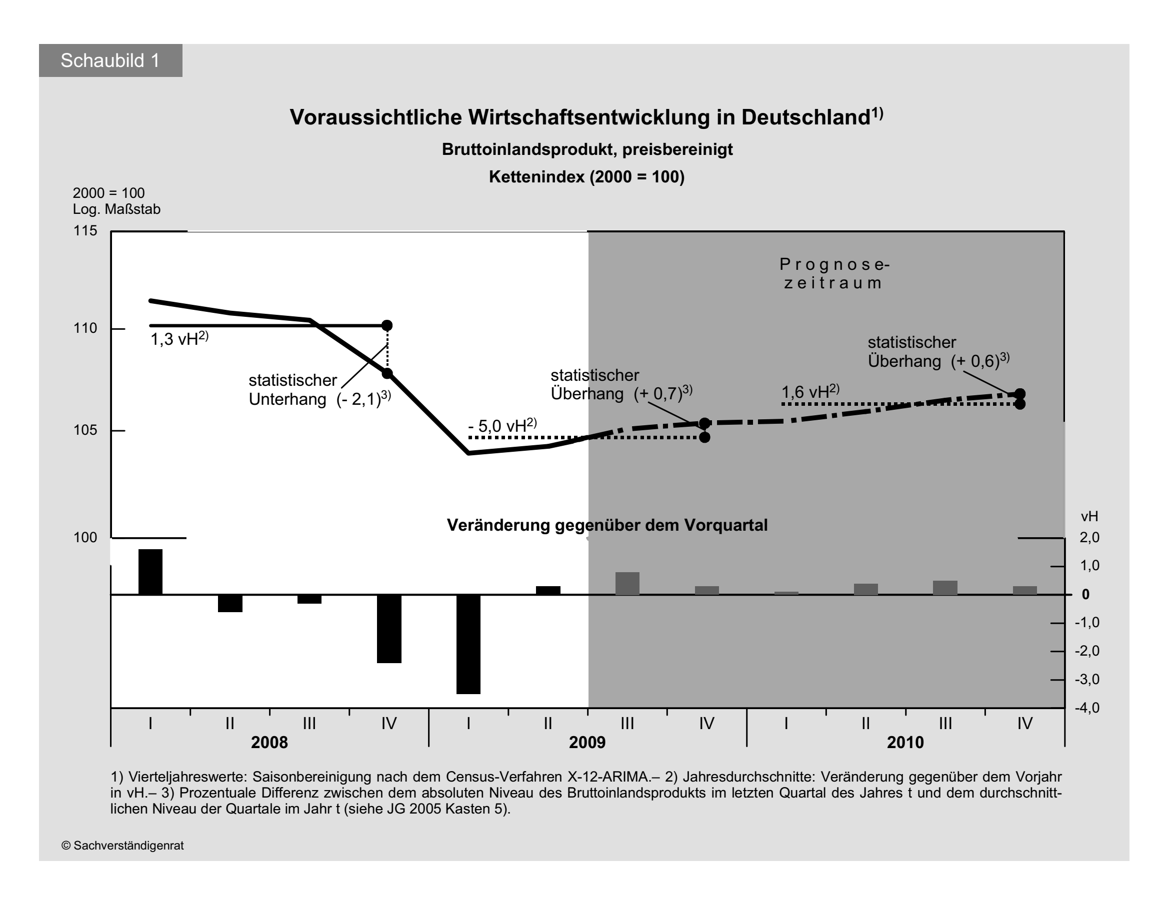
- Licht und Schatten enthält der Koalitionsvertrag zu Maßnahmen, die der **Verbesserung der Standortattraktivität** dienen. Einerseits spricht sich die neue Bundesregierung richtigerweise für ein Sofortprogramm zur Behebung der Defizite der Unternehmensteuerreform aus (wie etwa beim Mantelkauf oder der Zinsschranke). Die notwendige weitere Flexibilisierung des Tarifrechts und des Kündigungsschutzes werden anderseits aber ausgespart. Die Befristung von Arbeitsverträgen soll hingegen erleichtert werden und ein einheitlicher gesetzlicher Mindestlohn wird abgelehnt. Von den ebenso bedenklichen branchenspezifischen Mindestlöhnen ist allerdings keine Rede.

5. Insgesamt gesehen vermag der Koalitionsvertrag in einer Reihe von wichtigen Punkten nicht zu überzeugen. Es fehlt an einem konsistenten Entwurf für eine umfassende Exit-Strategie. Nicht nur mangelt es an konkreten Schritten zur Rückführung der staatlichen Neuverschuldung, stattdessen werden Steuererleichterungen und zusätzliche Ausgaben in Aussicht gestellt. Das Abwägungsproblem zwischen Konsolidierung, Steuererleichterungen und Zukunftsinvestitionen wird nicht thematisiert, geschweige denn gelöst. Wenn man schon glaubt, zusätzliche Mittel zur Verfügung zu haben, dann sollten diese besser für Zukunftsinvestitionen eingesetzt werden, anstatt sie beispielsweise in Form eines Betreuungsgelds und Steuernachlässen für Hotelbetriebe zu verwenden.

Eine Wirtschaftspolitik, die eine konsequente Exit-Strategie vermissen lässt und zu geringe Spielräume für Investitionen in Bildung und Innovation schafft, läuft Gefahr, **die Zukunft aufs Spiel zu setzen**.

I. Die Ausgangslage: Erholung, aber kein Aufschwung

6. Nach dem dramatischen Einbruch der Wirtschaftsleistung im Winterhalbjahr 2008/2009 hat sich die deutsche Konjunktur zur Jahresmitte stabilisiert (Schaubild 1, Seite 4). Die über vier Quartale andauernde rückläufige Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts fand im zweiten Quartal des Jahres 2009 ein Ende. Harte wie weiche Konjunkturindikatoren deuten auf eine leichte Aufwärtsbewegung in der zweiten Jahreshälfte 2009 und im Jahr 2010 hin. Für das Jahr 2009 ist von einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts in Höhe von 5,0 vH auszugehen, für das Jahr 2010 prognostiziert der Sachverständigenrat eine leichte Erholung mit einer Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts von 1,6 vH.



1) Vierteljahreswerte: Saisonbereinigung nach dem Census-Verfahren X-12-ARIMA.– 2) Jahresdurchschnitte: Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH.– 3) Prozentuale Differenz zwischen dem absoluten Niveau des Bruttoinlandsprodukts im letzten Quartal des Jahres t und dem durchschnittlichen Niveau der Quartale im Jahr t (siehe JG 2005 Kasten 5).

© Sachverständigenrat

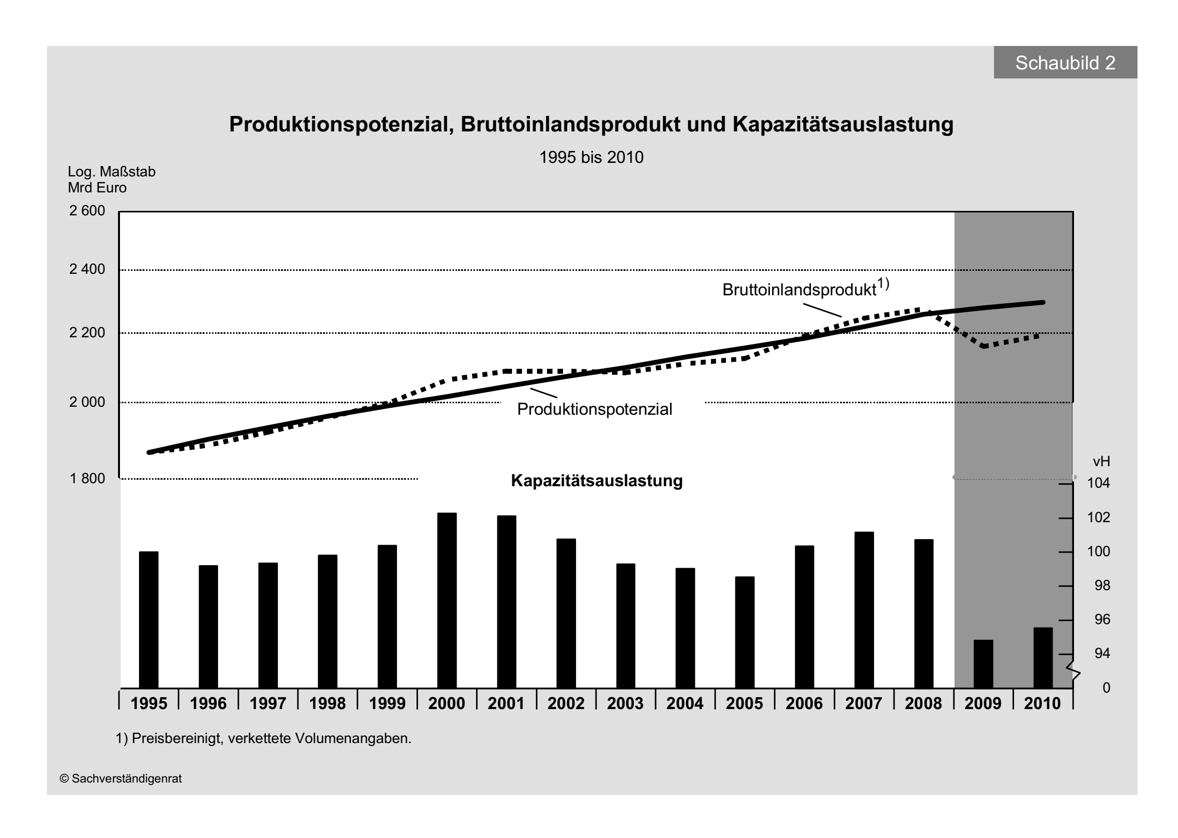
So erfreulich das **Ende der Abwärtsdynamik** ist, die deutsche Volkswirtschaft befindet sich konjunkturell nach wie vor in einem tiefen Tal. Die leicht positiven Signale für das Jahr 2010 geben keinen Anlass zu euphorischen Einschätzungen etwa im Hinblick auf ausgabenpolitische Spielräume in den öffentlichen Haushalten. Dazu ist die Aufwärtsentwicklung zu schwach und zu fragil.

7. Die Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen **Kapazitätsauslastungsgrads** zeigt, wie schwerwiegend die deutsche Volkswirtschaft in den Sog der weltwirtschaftlichen Rezession geraten ist. Der Kapazitätsauslastungsgrad ist der Quotient aus tatsächlichem und potenziellem Bruttoinlandsprodukt (Schaubild 2). Er begann im Jahr 2008 rückläufige Werte anzunehmen und erreichte im Jahr 2009 mit knapp 95 vH im Vergleich zu früheren Jahrzehnten einen vorläufigen historischen Tiefstand.

Die für die Berechnung der gesamtwirtschaftlichen Kapazitätsauslastung erforderliche Schätzung des nicht beobachtbaren **Produktionspotenzials,** das heißt der Produktion von Gütern und Dienstleistungen bei Normalauslastung aller Kapazitäten, ist aktuell mit großen Unsicherheiten verbunden. Alles in allem ist davon auszugehen, dass das Potenzialwachstum in den Jahren 2009 und 2010 Zuwachsraten in Höhe von 0,9 vH beziehungsweise 0,7 vH aufweisen wird (Ziffern 437 ff.).

Noch größere Unsicherheit besteht hinsichtlich der **mittel- bis langfristigen Wachstumsrate** des Produktionspotenzials. Ob sich das Potenzialwachstum – wie von vielen befürchtet – tat-

sächlich verringert, hängt wesentlich von der Reaktion der Politik auf die schwere Rezession ab. Vor allem kommt es darauf an, die Aufräumarbeiten im Finanzsektor konsequent voranzutreiben. Zudem muss verhindert werden, dass ein dauerhafter Anstieg der Staatsverschuldung zum Wachstumshindernis wird. Schließlich muss die Politik der Versuchung widerstehen, den Strukturwandel aus einem kurzfristigen Kalkül heraus zu verzögern, beispielsweise durch die Rettung unproduktiver Unternehmen. Wenn die Krise jedoch erfolgreich zu einer Restrukturierung genutzt wird, kann dies langfristig sogar zu einem schnelleren Potenzialwachstum führen.



8. Vor dem Hintergrund extrem unterausgelasteter Kapazitäten verlief die Entwicklung auf dem **Arbeitsmarkt** im Vergleich zu der des Bruttoinlandsprodukts und entgegen vielfacher Befürchtungen ungewöhnlich robust. Unternehmen nutzten zunächst den Abbau von Guthaben auf Arbeitszeitkonten, reduzierten die tarifliche Arbeitszeit und nahmen die Möglichkeit der Kurzarbeit in Anspruch. Daher stieg die registrierte **Arbeitslosigkeit** im Verlauf des Jahres 2009 nur um rund 160 000 Personen. Da die Unternehmen bei einer weiteren Unterauslastung ihrer Kapazitäten die trotz gesetzlicher Erleichterungen bestehende Kostenbelastung der **Kurzarbeit** nicht über längere Zeiträume werden tragen können, sind im Jahr 2010 Entlassungen in größerem Umfang als im Jahr 2009 wohl unvermeidlich, sodass mit einer Zunahme der Anzahl der registrierten Arbeitslosen um etwa 500 000 Personen gerechnet werden muss. Die trotz dieser Entwicklung gute Nachricht ist, dass die zu Beginn des Jahres 2009 verschiedentlich geäußerten Befürchtungen, am Ende des Jahres 2010 werde die Marke von fünf Millionen Arbeitslosen erreicht, bei weitem nicht zutreffen. Vielmehr ist von einem Anstieg auf knapp vier Millionen Personen auszugehen.

9. Der Weg aus der Krise ist mit einer Reihe von Risiken behaftet. So ist die Entwicklung am **Arbeitsmarkt** für das Jahr 2010 mit besonders großer Unsicherheit verbunden, da sich der Zusammenhang zwischen der Veränderung des Bruttoinlandsprodukts und der Beschäftigung in diesem Jahr unerwartet gelockert hat. Außerdem könnte eine **Verknappung der Kreditversorgung** eine sich selbst tragende konjunkturelle Erholung beeinträchtigen. Selbst wenn einzelne Indikatoren bisher nur eine Verschärfung der Kreditvergabebedingungen und keine „Kreditklemme“ signalisieren, ist die Gefahr, dass es im Prognosezeitraum zu einer Behinderung der realwirtschaftlichen Erholung von Seiten des Finanzmarkts kommt, erheblich. Denn das Finanzsystem wird durch die noch nicht abgeschlossene Bereinigung der Bilanzen und die Notwendigkeit, für größere Eigenkapitalpuffer zu sorgen, belastet. Hieraus folgt die Notwendigkeit, die Aufräumarbeiten im Finanzsektor zu forcieren.

10. Selbst wenn es zu einer rascheren Erholung käme, stellten die Folgen der Krise die Politik auf absehbare Zeit vor große Herausforderungen. Die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands wurde in etwa auf das Jahr 2005 zurückgeworfen und wird geraume Zeit benötigen, das Niveau vor der Krise wieder zu erreichen. Geld- und Finanzpolitik sind den massiven Problemen im Bereich der Realwirtschaft und der Finanzmärkte mit einer Reihe von Maßnahmen, angefangen mit mehreren Konjunkturprogrammen bis hin zu einem Auffangnetz für Finanzinstitute, begegnet. Dabei ist der Staat erhebliche, bis vor der Krise kaum vorstellbare **finanzielle Belastungen** eingegangen und hat sich im Bankensektor institutionell und finanziell in bisher nicht gekanntem Ausmaß engagiert.

Auch wenn durchaus Kritik im Detail geübt werden kann: Die Reaktion der Politik war richtig. Ohne sie wäre alles noch viel schlimmer gekommen. Zur endgültigen Bewältigung der Krise geht es jetzt jedoch darum, die Rolle des Staates auf ein normales Maß zurückzufahren. In erster Linie heißt dies, dem starken Anstieg der öffentlichen Verschuldung entschlossen entgegenzutreten. Während das **gesamtstaatliche Defizit** in Deutschland im Jahr 2009 mit 3,0 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt noch nah am Referenzwert des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) liegt, ist im nächsten Jahr trotz der leichten konjunkturellen Erholung und selbst ohne Berücksichtigung der von der neuen Bundesregierung angekündigten Maßnahmen von einer **deutlichen Erhöhung** auszugehen. Neben einem zusätzlichen Impuls der Fiskalpolitik von etwa 10 Mrd Euro im Vergleich zum Jahr 2009 sorgt die nunmehr ungünstigere Entwicklung wichtiger makroökonomischer Aggregate für einen Anstieg der Defizitquote auf 5,1 vH. Mittelfristig ist mit einer Erhöhung der Schuldenstandsquote auf über 80 vH zu rechnen. Eine ähnliche Entwicklung ist für die Schuldenstandsquote des Euro-Raums zu erwarten, die bereits im nächsten Jahr voraussichtlich auf 84 vH ansteigen wird.

II. Die Exit-Strategie: Haushaltskonsolidierung und Überwindung der Finanzkrise

11. Die erste große wirtschaftspolitische Herausforderung für die neue Legislaturperiode besteht in der Konzeption und Umsetzung einer **Exit-Strategie**. Dies bedeutet in erster Linie, die Neuverschuldung der öffentlichen Haushalte zurückzuführen. Aktuell ist allerdings weder in Deutschland noch in vielen anderen Ländern des Euro-Raums der politische Wille zur Be-

wältigung der Verschuldungsproblematik zu erkennen. Zudem ist fraglich, ob der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt allein ausreichen wird, um diese Aufgabe zu bewältigen. Die finanzpolitische Exit-Strategie muss deshalb in den internationalen wirtschaftspolitischen Kontext eingebettet und unter Berücksichtigung der Wechselwirkungen mit der Rückführung expansiver Maßnahmen durch die Notenbanken konzipiert werden.

Des weiteren müssen im Finanzsektor die Aufräumarbeiten konsequent zu Ende geführt und die Beseitigung von regulatorischen Defiziten vorangetrieben werden. Auch hier ist ein Ausstieg erforderlich, der mindestens ebenso heikel ist wie der Rückzug aus den expansiven geld- und finanzpolitischen Maßnahmen zur Stützung der Realwirtschaft. Die große Herausforderung besteht nämlich nicht in der an sich schon schwierigen Rückführung der expliziten Stützungsmaßnahmen, die ohnehin Jahre in Anspruch nehmen wird. Die wirkliche Herausforderung besteht im Rückzug aus der **impliziten Absicherung privater Risiken** durch die Allgemeinheit. Zu einer Absicherung privater Risiken ist es ebenfalls im Zuge der Maßnahmen zur Stützung der Realwirtschaft gekommen, insbesondere im Zusammenhang mit der Unterstützung einzelner Unternehmen im Rahmen des **Deutschlandfonds** und darüber hinaus. Hier besteht ebenso die Notwendigkeit, die Rückführung staatlicher Unterstützungsleistungen zu planen und voranzutreiben.

1. Europäische Geld- und Fiskalpolitik: Vor schwierigen Entzugsprozessen

12. Die Europäische Zentralbank (EZB) ist nach wie vor bestrebt, für eine ausreichende Liquiditätsversorgung des noch immer angeschlagenen Finanzsystems Sorge zu tragen und durch sehr niedrige Zinsen ihren Beitrag zur Belebung der Wirtschaft zu leisten. Selbst wenn es derzeit für eine Trendwende bei den Leitzinsen wie auch eine Rückkehr zu einer normalen Liquiditätsversorgung noch zu früh wäre, muss die EZB darauf achten, dass die starke Ausweitung der Refinanzierungskredite zu sehr niedrigen Zinsen weder zu einer erneuten Überhitzung des Finanzsystems noch zu einer Gefährdung des Ziels der Geldwertstabilität führt. Ein wichtiger Indikator hierfür sind die Inflationserwartungen, die jedoch trotz der sehr reichlichen Liquiditätsversorgung sehr stabil beim Zielwert der EZB verankert geblieben sind.

Der Ausstieg aus der Krisenintervention lässt sich für die EZB – anders als für die europäische Finanzpolitik – relativ einfach bewerkstelligen. Um die im Zuge der Finanzkrise geschaffene **Überschussliquidität** wieder einzusammeln, stehen der EZB mehrere Instrumente zur Verfügung. Sobald es die Entwicklungen auf den Finanzmärkten erlauben, kann sie damit beginnen, die Laufzeit ihrer Refinanzierungskredite, die derzeit bis zu einem Jahr beträgt, wieder deutlich zu verkürzen und zu einer quantitativ begrenzten Kreditvergabe zurückzukehren. Auf diese Weise kann sie den Zinssatz für Tagesgeld (EONIA), der derzeit mit rund 0,4 % ungewöhnlich weit unter dem EZB-Leitzins von 1,0 % liegt, wieder an diesen heranführen. Die überschüssige Liquidität des Bankensystems könnte dem System auch sehr kurzfristig und mit großen Beträgen durch das Instrument der **Einlagenfazilität** entzogen werden.

Angesichts der **hohen politischen Unabhängigkeit** der EZB gegenüber den nationalen Regierungen wie der Europäischen Kommission besteht kein Zweifel an ihrer Bereitschaft, eine geldpolitische Exit-Strategie umzusetzen, sobald sich die Notwendigkeit hierfür stellt. Es sind

somit für den Euro-Raum von Seiten der Geldpolitik – trotz unkonventioneller, jedoch den Erfordernissen einer ungewöhnlichen Konstellation gerecht werdender Maßnahmen – keine Gefährdungen für die Geldwertstabilität erkennbar.

13. Zu den Risiken beim Übergang von der Phase der Krisenintervention zu normalen makroökonomischen Verhältnissen gehört die hohe **Auslandsverschuldung** zahlreicher **mittel- und osteuropäischer Staaten**, die in hohem Maße aus Fremdwährungen besteht. Dabei geht es nicht nur um die makroökonomische Entwicklung in diesen Ländern, sondern zugleich um die Stabilität von Banken im Euro-Raum, die durch direkte Kredite wie durch Mehrheitsbeteiligungen an Finanzinstituten vor Ort sehr stark in dieser Region engagiert sind. Die Asienkrise verdeutlicht, welche Gefahren von einer Spirale aus einer Abwertung der heimischen Währung und dadurch ausgelösten Problemen bei stark in Fremdwährungen verschuldeten privaten Kreditnehmern ausgehen können. Die einfachste Absicherung gegen die Risiken von erzwungenen Abwertungen wäre eine unmittelbare vollständige Mitgliedschaft in der Europäischen Währungsunion. Dies wäre jedoch aus rechtlicher wie stabilitätspolitischer Sicht gleichermaßen problematisch. Als Substitut hierfür könnte sich die EZB jedoch bereit erklären, die Währungen dieser Länder bei größeren spekulativen Attacken durch Interventionen zu stützen und die Laufzeit von Interventionskrediten im Rahmen des Wechselkursmechanismus II zu verlängern. Da hierbei der tendenziell disziplinierende Effekt der Devisenmärkte außer Kraft gesetzt würde, wäre eine solche einseitige Unterstützung nur vertretbar, wenn sich die betreffenden Staaten zu einer verlässlichen Konsolidierung ihrer öffentlichen Haushalte verpflichten.

14. Die schwierige Wegstrecke, die es in den nächsten Jahren zu bewältigen gilt, könnte zudem dadurch gefährdet werden, dass es zu **abrupten Veränderungen bei den Weltwährungsverhältnissen** kommt. Eine mögliche Quelle für Instabilität besteht in den stark gestiegenen Währungsreserven vieler Schwellenländer, die nach wie vor zu einem hohen Teil in US-Dollar gehalten werden. Ein kontrollierter Übergang zu einem stärker diversifizierten Reservewährungssystem könnte durch eine gemeinsame Verpflichtung zwischen den Notenbanken erreicht werden, ihre US-Dollar-Aktiva nur sukzessive und über einen längeren Zeitraum zu verkaufen. Ein Modell hierfür ist das Washingtoner-Goldabkommen, in dem sich die Notenbanken wechselseitig verpflichtet haben, ihre Goldverkäufe zeitlich zu strecken. Dies sollte durch die Möglichkeit eines begrenzten Umtauschs von US-Dollar-Guthaben in auf Sonderziehungsrechte lautende Guthaben beim Internationalen Währungsfonds (IWF) unterstützt werden. Mit dem in diesem Jahr begonnenen Note Purchase Program hat der IWF hierfür bereits einen institutionellen Rahmen geschaffen.

15. Sehr viel schwieriger als die Exit-Strategie der EZB dürfte sich die **Abkehr der Fiskalpolitik im Euro-Raum von hohen strukturellen Defiziten** zu dem im SWP vorgegebenen Ziel eines im Prinzip ausgeglichenen Haushalts erweisen. Bei dem im reformierten SWP vorgesehenen Abbaupfad für die strukturelle Defizitquote in Höhe von 0,5 Prozentpunkten pro Jahr würde man im Jahr 2015 für den Durchschnitt des Euro-Raums gerade einmal eine strukturelle Defizitquote von 2,2 vH erreichen. Einzelne Länder würden dabei Defizite aufweisen,

die deutlich über der 3,0 vH-Grenze liegen (Irland und Spanien) oder, wie im Fall Frankreichs, zumindest nicht nennenswert darunter.

16. Es wäre fatal, wenn es den Ländern des Euro-Raums ab dem Jahr 2011 nicht gelingt, die Verschuldung nachhaltig zurückzuführen. Eine **unkontrolliert wachsende Staatsverschuldung** gefährdet die Handlungsspielräume der Finanzpolitik, die sich durch die demografische Entwicklung in den nächsten Jahrzehnten ohnehin verengen werden. Wenn es dadurch zu steigenden Inflationserwartungen käme, müsste die EZB zinspolitisch auf die Bremse treten. Es käme zu einem „schlechten Gleichgewicht" mit hohen Zinsen, geringem Wachstum und eingeengten Gestaltungsspielräumen der Finanzpolitik. Da sich Deutschland mit der Schuldenbremse einer strikten fiskalischen Regelbindung unterworfen hat, besteht zudem die Gefahr, dass es zu zunehmenden Divergenzen in der fiskalischen Situation der Mitgliedsländer kommt, die mit steigenden Risikoprämien für die weniger solide wirtschaftenden Staaten verbunden wäre.

17. In Anbetracht der großen fiskalpolitischen Herausforderungen, die sich für Europa im kommenden Jahrzehnt stellen, muss man sich fragen, ob das Regelwerk des SWP in der Lage ist, die notwendige Disziplinierung der nationalen Regierungen zu gewährleisten. Nach den Erfahrungen der letzten zehn Jahre ist dies mehr als fraglich. So konnte Griechenland beinahe durchweg eine Defizitquote von mehr als 3 vH realisieren – nur im Jahr 2006 lag diese mit 2,9 vH leicht darunter –, ohne jemals mit den Sanktionen des SWP konfrontiert zu werden. Es liegt deshalb nahe, einen **Konsolidierungspakt** ins Leben zu rufen, der gleichsam als Sicherheitspaket für den SWP dafür sorgt, dass der Ausstieg aus der expansiven Fiskalpolitik in ehrgeiziger, transparenter, stringenter und zielführender Weise erfolgt:

- Indem sich jedes Land verpflichtet, einen Pfad für die Rückkehr zu einem im Prinzip ausgeglichenen Haushalt festzuschreiben, wird eine ehrgeizigere Konsolidierung ins Auge gefasst als beim SWP, der nur auf die 3 vH-Grenze fokussiert ist.

- Durch die Umsetzung des Konsolidierungspfads in eine **Regel für die nicht-konjunkturabhängigen Ausgaben** lässt sich jederzeit leicht überprüfen, ob sich eine Regierung an die abgesprochene Haushaltsdisziplin hält. Zugleich müssten die Länder für die Konsolidierungsphase sämtliche ausgabenrelevanten steuerlichen Bestimmungen ex ante festlegen. Indem die Kommission halbjährlich einen Bericht vorlegt, in dem die Einhaltung für alle Teilnehmerländer überprüft wird, entsteht ein hohes Maß an Transparenz.

- Dies würde auf jeden Fall den **Sanktionsmechanismus durch die Finanzmärkte** erhöhen, die schon in diesem Jahr teilweise hohe Risikoprämien für einzelne Mitgliedsländer forderten. Denkbar wäre auch, dass anders als beim SWP der Kommission ein Vorschlagsrecht für die Vornahme von Sanktionen eingeräumt wird, wodurch der Druck auf den Rat erhöht würde.

– Schließlich könnte man als zielführende Sanktion vorsehen, dass Länder, die sich nicht an die Vorgaben des Pakts halten, zu einer temporären Steuererhöhung („Schulden-Soli“) verpflichtet werden.

18. Da die Bemühungen auf der europäischen Ebene derzeit eher in Richtung einer Aufweichung des SWP gehen, muss man sich fragen, wie realistisch Vorschläge für eine Härtung des fiskalischen Regelwerks sind. Der entscheidende Vorteil eines glaubhaften Konsolidierungskurses besteht darin, dass das Aufkommen von Inflationserwartungen vermieden wird und die EZB damit in die Lage versetzt würde, die von einer europaweiten Rückführung struktureller Defizite ausgehenden negativen Nachfrageeffekte bei ihrer Zinspolitik zu berücksichtigen. Die Bundesregierung sollte sich hierfür bei ihren Partnern stark machen, was allerdings voraussetzt, dass sie in der Lage ist, ihr eigenes Haus in Ordnung zu halten.

2. Die nationale Perspektive: Vorrang für die Haushaltskonsolidierung

19. Die Große Koalition hat mit zuvor kaum vorstellbaren Beträgen die Finanzmärkte und die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stabilisiert. Das war alles in allem richtig. Konsequenz ist aber eine dramatisch ansteigende **Staatsverschuldung**, von der beträchtliche Gefahren ausgehen. Zum einen bedeutet sie eine Lastverschiebung auf spätere Generationen, welche zumindest die Zinsen aufbringen müssen. Zum anderen führt eine höhere Staatsverschuldung in der längeren Frist zu einem geringeren Wirtschaftswachstum, bewirkt also genau das Gegenteil dessen, was als wirtschaftspolitische Herausforderung für die nächsten Jahre erforderlich ist.

Aufgrund verminderter Steuereinnahmen bei gleichzeitig zunehmenden öffentlichen Ausgaben werden die staatlichen Finanzierungsdefizite stark ansteigen und in den nächsten Jahren die im EG-Vertrag festgelegte Obergrenze von 3 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt erheblich übersteigen. Auch die Schuldenstandsquote wird mit über 80 vH weit über der im EG-Vertrag spezifizierten Referenzgröße von 60 vH liegen. Die überwiegend krisenbedingte Ausweitung der Staatsverschuldung war letztlich ohne Alternative, sie darf aber nicht zum Dauerzustand werden.

20. Mit der **Schuldenbremse** ist eine grundgesetzlich verankerte Begrenzung der staatlichen Neuverschuldung in Kraft getreten, die in den kommenden Jahren eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte erzwingt und für den Bundeshaushalt einen gesetzlich vorgeschriebenen Konsolidierungspfad vorgibt. Die Neufassung von Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz bestimmt, dass die Haushalte von Bund und Ländern „grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten“ auszugleichen sind. Nach Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz bedeutet dieser „grundsätzliche“ Haushaltsausgleich für den Bund, dass die strukturelle Neuverschuldung, also die um Konjunkturschwankungen bereinigte Kreditaufnahme, ab dem Jahr 2016 einen Wert von 0,35 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten darf. Für die Bundesländer gelten noch strengere Verschuldungsregeln, die ab dem Jahr 2020 eine strukturelle Neuverschuldung völlig ausschließen. Der Bezug auf die strukturellen Defizite ist dadurch gerechtfertigt, dass diese den staatlichen Schuldenstand und die daraus resultierenden Zinsbelastungen dauerhaft erhöhen, im Gegensatz zu konjunkturbedingten Defiziten, die sich

über den Konjunkturzyklus hinweg mehr oder weniger ausgleichen und den Schuldenstand mittelfristig unverändert lassen.

Für die Jahre 2010 bis 2013 geht der Finanzplanungsrat von einer strukturellen Defizitquote des Bundes – und nur von dieser ist hier die Rede – von rund 1,6 vH aus. Schreibt man diese Quote bis zum Jahr 2016 fort, beträgt der durch das Grundgesetz vorgegebene unabweisbare Konsolidierungsbedarf 1,25 vH gemessen am Bruttoinlandsprodukt. Bei einer durchschnittlichen Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts in Höhe von 3¼ vH, wie sie in der Finanzplanung nach dem Jahr 2010 unterstellt wird, beläuft sich der allein durch die Schuldenbremse erzwungene **Konsolidierungsbedarf** im Bundeshaushalt auf etwa 37 Mrd Euro.

21. Ohne erneute Änderung und bei Einhaltung des Grundgesetzes ist die **Rückführung der strukturellen Defizite** im Bundeshaushalt unabänderlich vorgegeben. Sie muss aber nicht in einem Schritt erfolgen. Im Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform ist in Artikel 2 § 9 Absatz 2 festgelegt, dass die strukturellen Defizite des Bundes „in gleichmäßigen Schritten“ zurückzuführen sind. Danach muss die Haushaltskonsolidierung beim Bund im Jahr 2011 beginnen. Dass das kommende Jahr von der Konsolidierungspflicht ausgenommen wurde, ist vernünftig. Ganz im Gegenteil wird im Jahr 2010 durch die von der Großen Koalition beschlossenen Maßnahmen (insbesondere durch die verbesserte Absetzbarkeit der Beiträge zur Gesetzlichen Krankenversicherung und sozialen Pflegeversicherung) noch ein fiskalischer Impuls von etwa 10 Mrd Euro ausgelöst. Erst im Jahr 2011 muss ein dauerhafter Konsolidierungsbetrag von etwa 6 Mrd Euro erzielt werden, der dann allerdings jedes Jahr bis 2016 durchschnittlich um weitere 6 Mrd Euro aufzustocken ist. Im Jahr 2016 ist dann die grundgesetzlich vorgeschriebene Schuldenbegrenzung erreicht.

22. Gelegentlich wird der Eindruck erweckt, die **Konsolidierungsaufgabe** erledige sich mit einer Steuersenkung und einem dadurch ausgelösten höheren **Wachstum** zu einem großen Teil von selbst. Richtig ist daran, dass eine dauerhaft höhere Wachstumsrate über Mehreinnahmen den Druck auf die öffentlichen Haushalte reduziert. Wenn die langfristige Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts von 3¼ vH auf 4 vH gesteigert werden könnte – bei einer Preissteigerungsrate von 1,8 vH entspräche dies einer unrealistisch hohen Potenzialwachstumsrate von 2,2 vH –, würde sich der durch die Schuldenbremse vorgegebene Konsolidierungsbedarf des Bundes von 37 Mrd Euro bei einer Überschlagsrechnung um maximal ein Drittel verringern. Ein höheres Wachstum erleichtert die Konsolidierungsaufgabe also, kann sie aber keinesfalls lösen. Umgekehrt würde ein geringeres dauerhaftes Wachstum alles noch schwieriger machen.

23. Ohne **harte Einschnitte** bei den öffentlichen Ausgaben oder ohne Erhöhung von Steuern oder anderen Abgaben kann eine Konsolidierung des Bundeshaushalts nicht gelingen. Grundsätzlich sind dabei Ausgabenkürzungen Abgabenerhöhungen vorzuziehen. Möglicherweise wird der Konsolidierungsbedarf des Bundes mit Ausgabenkürzungen allein aber nicht zu realisieren sein, so dass sich Steuererhöhungen gegen Ende der neuen oder spätestens zu Beginn der darauf folgenden Legislaturperiode nur schwerlich werden vermeiden lassen.

Beurteilung des Koalitionsvertrags

24. Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP wird die Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung zwar erwähnt; es finden sich allerdings keinerlei konkrete Ausführungen dazu, wie diese Aufgabe bewältigt werden soll. Ausgeblendet werden nicht nur jegliche Maßnahmen zur Bewältigung der bereits bestehenden Konsolidierungserfordernisse; stattdessen werden umfangreiche weitere Steuersenkungen in einem Gesamtvolumen von 24 Mrd Euro bei voller Jahreswirkung sowie zusätzliche Mehrausgaben angekündigt. Angesichts der enormen Konsolidierungserfordernisse sind derartige Steuersenkungsversprechen ohne solide Gegenfinanzierung mit einer seriösen Finanzpolitik nicht vereinbar. Da alle im Koalitionsvertrag angekündigten Maßnahmen explizit unter Finanzierungsvorbehalt gestellt wurden, sollte es nicht schwer fallen, die Geschenkkörbe mit nicht gegenfinanzierten Steuersenkungen wieder einzusammeln. Auch wenn es die neue Bundesregierung nicht wahr haben will: Ohne harte Einschnitte bei den öffentlichen Ausgaben oder ohne Erhöhungen von Steuern oder anderen Abgaben kann eine Konsolidierung der staatlichen Haushalte nicht gelingen.

Im Hinblick auf die zentrale finanzpolitische Aufgabe in der näheren Zukunft – die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte – ist der **Koalitionsvertrag vage** und in jeder Hinsicht **enttäuschend**.

3. Reformen für eine stabile Finanzmarktarchitektur

25. Ein Jahr nach dem Absturz, der sich zeitweise ins Bodenlose zu verlängern schien, hat sich die Stimmung auf den Finanzmärkten merklich aufgehellt. Die Interbankenmärkte haben sich entspannt, die Aktienkurse sind auf dem Weg der Erholung und selbst die Bewertungen vieler Banken befinden sich teilweise wieder auf dem Niveau vor dem Zusammenbruch von Lehman Brothers. Die erneut hohen Gewinne von Banken, welche die Krise nur Dank staatlicher Hilfe überlebt hatten, sowie die hohen Gehälter und Boni von Managern sorgen zwar in der breiten Öffentlichkeit für Aufmerksamkeit, tragen aber zum Eindruck bei, die Krise auf den Finanzmärkten sei weitgehend überwunden.

Dieser Eindruck täuscht aus mehreren Gründen: Noch immer hängt das System am Tropf der unlimitierten und fast kostenlosen Liquiditätszufuhr durch die Notenbanken. Noch immer verbleiben erhebliche Bilanzrisiken, sowohl in Form von Altlasten bei toxischen Wertpapieren als auch in Folge der Abschreibungen und Wertberichtigungen, die aufgrund der Verschlechterung der Kreditqualität im Zuge der realwirtschaftlichen Krise zu erwarten sind. Noch immer bestehen explizite und implizite Garantien des Steuerzahlers, den Gläubigern der Finanzinstitute im Fall der Fälle zur Seite zu stehen, wodurch extrem verzerrte Anreize zur übermäßigen Ausweitung der Bilanzsummen und Bilanzrisiken geschaffen werden. Zudem ist diese implizite Garantie durch die staatlichen Stützungsmaßnahmen sogar noch ausgeprägter denn je: Noch nie in der Geschichte finanzieller Unternehmen hatten „so wenige so vielen so viel Geld zu verdanken" (Rede von M. King am 20. Oktober 2009 in Edinburgh).

Dringend erforderlich ist deshalb eine **Exit-Strategie**, die mindestens ebenso heikel ist wie der Rückzug aus den expansiven geld- und finanzpolitischen Maßnahmen zur Stützung der

Realwirtschaft. Die große Herausforderung besteht nämlich nicht in der an sich schon schwierigen Rückführung der expliziten Stützungsmaßnahmen, die Jahre in Anspruch nehmen wird, sondern im Rückzug aus der impliziten Absicherung privater Risiken durch die Öffentlichkeit.

26. Der unmittelbare Handlungsbedarf besteht in einer zügigen und dauerhaften **Bereinigung der Bankbilanzen sowie der Restrukturierung der Institute**, deren Geschäftsmodell sich als nicht tragfähig erwiesen hat. In diesen Bereichen wies das bisherige Krisenmanagement in Deutschland erhebliche Defizite auf. Es besteht deshalb die Gefahr, dass sich eine „japanische Krankheit“ herausbildet, bei der die Kreditvergabe weiter eingeschränkt wird. Zwar hat die deutsche Regierung im Juli ein erweitertes Instrumentarium geschaffen, das die Auslagerung von Problemaktiva und nicht-strategienotwendigen Geschäftsbereichen ermöglichen soll. Diese Maßnahmen beruhen jedoch auf freiwilliger Teilnahme und sind aufgrund ihrer konditionalen Ausgestaltung gleichzeitig wenig attraktiv, weshalb sie nur in geringem Maße in Anspruch genommen werden dürften. Aus demselben Grund ist auch die Restrukturierung der Banken ohne tragfähiges Geschäftsmodell nicht vorangekommen.

Um die Herausbildung einer „japanischen Krankheit“ in Deutschland zu vermeiden, muss die Restrukturierung und Rekapitalisierung der Banken nun konsequent vorangetrieben werden. Dazu muss der Staat aktiv unterkapitalisierte Finanzinstitute identifizieren und restrukturieren. Banken mit Zukunftsperspektive müssen bei mangelnder Eigenkapitalausstattung einem größeren Druck zur Auslagerung von Altlasten und zur Durchführung von Rekapitalisierungen unterworfen werden. Wenn sie nicht in der Lage sind, Eigenmittel am Markt aufzunehmen, müsste dies durch den Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin) geschehen. Banken ohne tragfähiges Geschäftsmodell müssen restrukturiert und bei Bedarf abgewickelt werden. Als Katalysator eines solchen entschiedenen Umgangs mit notleidenden Instituten können umfassende Stress-Tests dienen, deren Annahmen und Ergebnisse auf Einzelinstitutsbasis transparent gemacht werden. Diese Transparenz ist von entscheidender Bedeutung, da nur eine Veröffentlichung Erwartungssicherheit bezüglich der Situation einzelner Institute mit sich bringt und gleichzeitig eine Selbstbindung der Aufsichtsbehörden ermöglicht.

27. Die größte Schwierigkeit der Exit-Strategie besteht allerdings darin, die **implizite Garantie privater Risiken** durch die Allgemeinheit glaubwürdig einzuschränken. Eine Erklärung der Politik, sie würde ihr Haftungsversprechen zurücknehmen und notleidende Finanzinstitute ab sofort in die Insolvenz schicken, wäre nach den verheerenden Konsequenzen der Lehman-Insolvenz schlicht unglaubwürdig. Schließlich ist die schon vorher bestehende implizite Garantie durch die Rettungsmaßnahmen noch erheblich ausgedehnt worden; es sind noch größere Banken entstanden, die in einer Schieflage noch bedeutsamere Ansteckungseffekte auslösen würden und selbst kleine und nur schwerlich als systemisch einzustufende Institute wie die Deutsche Industriebank AG (IKB) sind gerettet worden. De facto wurde der marktwirtschaftliche Sanktionsmechanismus ausgeschaltet und durch eine staatliche Versicherung ersetzt. Die Folge ist, dass die privaten Akteure kaum mehr einen Anreiz haben, mit Risiken vorsichtig umzugehen. Die Aufsichtsbehörden sehen sich mit einem Problem der Zeitinkonsistenz konfrontiert: Die Drohung, ein Finanzinstitut nicht zu retten, ist, sobald die systemi-

sche Krise ausgebrochen ist, nicht glaubwürdig. Die zentrale Herausforderung besteht deshalb darin, die Anreizstrukturen im öffentlichen wie auch im privaten Sektor so zu justieren, dass die Haftung der Eigner und Gläubiger so weit wie möglich wieder hergestellt wird. Dies erfordert mehrere ineinander greifende Reformen, die das systemische Risiko reduzieren, den Umgang mit Finanzinstituten in der Schieflage regeln, die Anreize zur Aufnahme überhöhter Risiken im Aufschwung vermindern und die institutionelle Aufsichtsstruktur neu ausrichten. Entsprechende Maßnahmen sollten sich an den folgenden vier **Leitlinien für eine Reform der Finanzmarktordnung** orientieren.

28. Erstens muss der **Umgang mit systemischen Instituten**, Märkten und Instrumenten grundsätzlich neu geregelt werden, sodass Ansteckungseffekte im Fall einer Krise weitestgehend vermieden werden. Hierzu ist es notwendig, systemische Institute, Märkte und Instrumente zu identifizieren und einer besonders intensiven und stringenten Aufsicht zu unterwerfen. Steuerungsinstrumente müssen eingeführt werden, die dem Anreiz, systemisch und so im Fall einer Krise unangreifbar zu werden, effektiv entgegenwirken. Schließlich ist dafür zu sorgen, dass der Finanzsektor in einer Krise einen substanziellen Teil der Kosten selbst trägt. Eine Möglichkeit, diese Ziele zu erreichen, besteht darin, von systemisch relevanten Instituten einen Zuschlag auf deren Eigenkapitalanforderungen zu verlangen.

Aus Sicht des Sachverständigenrates wäre es allerdings besser, die Regulierung von systemrelevanten Instituten direkter anzugehen. Zu diesem Zweck könnte auf europäischer Ebene ein **Stabilitätsfonds** eingerichtet werden, in den grenzüberschreitend tätige Institute eine Abgabe einzahlen, deren Höhe vom Ausmaß ihrer Systemrelevanz abhängig ist. Ein solcher Mechanismus hätte zudem den Vorteil, dass der private Sektor selbst für einen Teil der Kosten von systemischen Krisen aufkäme – der Finanzsektor leistet selbst einen Beitrag zur Absicherung seiner eigenen Stabilität. Der Fonds hätte somit zwei Funktionen: Er würde die Anreize, systemisch zu werden, abschwächen und so die Intensität zukünftiger Krisen reduzieren. Käme es dennoch zu Krisen von systemischer Bedeutung, so hätten die Finanzinstitute zumindest einen Teil der Stützungskosten selbst vorfinanziert.

29. Zweitens muss ein **effektives Eingriffs- und Restrukturierungsregime** geschaffen werden, das Anreizverzerrungen aus einem in der Krise zu laxen Umgang mit Probleminstituten entgegenwirkt. Um Eigenkapitalgeber, Fremdkapitalgeber, Vorstände und Aufsichtsräte in Haftung zu nehmen, ist es notwendig, Eingriffsmöglichkeiten zu schaffen, die bei einer drohenden Schieflage frühzeitige Korrekturmaßnahmen erzwingen und bei einer Unterschreitung regulatorischer Vorgaben zu einer Abwicklung des entsprechenden Instituts, optimalerweise im Sinne einer Good Bank/Bad Bank-Lösung, führen. Zur Abschwächung des Zeitinkonsistenzproblems muss das Regime Selbstbindungsmechanismen für die Aufsicht in Form von Schwellenwerten beinhalten.

30. Drittens muss die **Widerstandskraft des Systems** erhöht und seine Prozyklizität vermindert werden. Dazu ist es notwendig, verschärfte und besser abgestimmte Maßnahmen zu implementieren, die bereits im konjunkturellen Aufschwung, wenn die Risiken eingegangen werden, greifen. Konkret müssen Veränderungen in den Bereichen Vergütungssysteme, Ei-

genkapitalregulierung sowie Regulierung von Liquiditätsrisiken vorgenommen werden. Zudem muss ein umfassenderer Aufsichtsansatz implementiert werden, der blinde Flecken vermeidet und die Interaktion zwischen gesamtwirtschaftlichen sowie monetären Entwicklungen auf der einen und Finanzmarktstabilitätsaspekten auf der anderen Seite besser berücksichtigt. Neben einer entschiedenen Reaktion der Geldpolitik bei Fehlentwicklungen auf den Finanzmärkten kann sogenanntes **Contingent Capital** (Schuldverschreibungen, die in Krisensituationen automatisch zu Eigenkapital umgewandelt werden) den Anreiz zur exzessiven Risikoübernahme im Aufschwung reduzieren.

Viele der im Laufe des letzten Jahres beschlossenen Regulierungsreformen gehen in die richtige Richtung. Allerdings wird es jetzt darauf ankommen, zu verhindern, dass Maßnahme an Maßnahme gereiht wird, ohne dass die hierbei entstehenden Wechselwirkungen ausreichend gewürdigt werden. Zudem steht eine weitere Herausforderung noch bevor, sobald konkrete Vorschläge für die Kalibrierung der Anforderungen vorliegen. Erst dann werden sich die einschlägigen Interessengruppen formieren und gegen eine Verschärfung vorgehen können.

31. Viertens müssen die **Aufsichtskompetenzen institutionell neu ausgerichtet** werden, sodass Eingriffsrechte dort angesiedelt sind, wo nicht nur die Kompetenzen, sondern auch die Anreize zu resolutem Eingreifen liegen. Auf der nationalen Ebene wird es insbesondere darauf ankommen, die Überleitung der Aufsichtskompetenzen auf die Deutsche Bundesbank konsequent voranzutreiben und auf alle systemrelevanten Finanzinstitute, Banken wie Versicherungen, auszudehnen. Zudem sollte die Schaffung einer einheitlichen Einlagensicherung unter dem Dach der Deutschen Bundesbank geprüft werden. Schließlich muss die Verlagerung von Kompetenzen auf die europäische Ebene intensiver vorangetrieben werden. Eine einheitliche europäische Aufsicht für systemische Institute muss das Leitbild sein, an dem sich auch die nationalen Reformbemühungen ausrichten.

Beurteilung des Koalitionsvertrags

32. Der **Koalitionsvertrag** spricht eine Reihe von wichtigen Maßnahmen an, die im Einklang mit den Vorschlägen des Sachverständigenrates stehen. So will sich die neue Bundesregierung für eine Stärkung der Kapitalanforderungen sowie eine Differenzierung nach Risiko und Systemrelevanz einsetzen. Richtig ist auch die Absicht, die Banken in die Lage zu versetzen, in Krisenzeiten auftretende Verluste in größerem Umfang selbst zu tragen, die prozyklischen Elemente der Rechnungslegungsvorschriften und der Eigenkapitalregeln zu vermindern sowie geeignete rechtliche Instrumentarien für die Restrukturierung und Abwicklung von angeschlagenen Finanzinstituten einzuführen. Zu begrüßen ist darüber hinaus die Entscheidung, die Bankenaufsicht in Deutschland bei der Deutschen Bundesbank anzusiedeln.

Da viele der notwendigen Reformen nicht im nationalen Rahmen umgesetzt werden können, ist es richtig, dass sich die neue Bundesregierung dazu bekennt, auf europäischer und internationaler Ebene abgestimmte Lösungen zu entwickeln und dabei eine Vorreiterrolle zu übernehmen. In dieser Hinsicht fehlt im Koalitionsvertrag jedoch ein klares Bekenntnis zur notwendigen Verlagerung von Kompetenzen auf die supranationale Ebene. Zwar wird im Abschnitt „Wettbewerb und Binnenmarkt“ die Schaffung einer „einheitlichen EU-weiten Ban-

kenaufsicht“ unterstützt; gleichzeitig wird jedoch an anderer Stelle betont, dass die nationalen Kompetenzen unberührt bleiben und die bereits beschlossenen, jedoch unzureichenden Reformen der EU-Finanzmarktaufsicht schnell umgesetzt werden sollen. Das Bestreben, **nationale Zuständigkeiten** zu erhalten, darf der Errichtung einer effektiven Aufsicht nicht im Wege stehen.

Auch wenn die Absichten und die Stoßrichtung stimmen: Die eigentliche Herausforderung steht der Politik noch bevor. Denn sobald es um die konkrete Ausgestaltung der erforderlichen Maßnahmen geht, müssen diese gegen gut organisierte Interessen durchgesetzt werden. Einerseits werden sich die Institute gegen Regulierungen wehren, die unweigerlich darauf hinauslaufen, die Gewinne der Branche zu schmälern. Andererseits werden sich die nationalen Behörden dagegen wehren, Kompetenzen an die supranationalen Aufsichtsbehörden abzutreten.

III. Bildung und Innovationen als Zukunftsinvestitionen

33. Die Rückführung der krisenbedingten Maßnahmen und der Entzug öffentlicher Garantien für das Finanzsystem sind notwendige Bedingungen für eine nachhaltige Erholung. Sie werden jedoch nicht ausreichen. Vielmehr ist es notwendig, **Zukunftsinvestitionen** zu fördern und zu tätigen, die einem Abrutschen der deutschen Volkswirtschaft auf einen niedrigeren Wachstumspfad entgegenwirken und die Chancen auf einen höheren Wachstumspfad steigern. Eine Politik, die sich aktiv dem Ziel einer erhöhten Investitionstätigkeit verschreibt, könnte auch den Beitrag Deutschlands zum Abbau der weltweiten Ungleichgewichte in Form hoher Leistungsbilanzüberschüsse und -defizite kennzeichnen.

Hierzu ist der **Bildungspolitik** höchste Priorität einzuräumen. Die Finanzierung von bildungspolitischen Reformschritten erfordert Mut bei der Neuausrichtung von Prioritäten in den öffentlichen Haushalten, also eine umso entschlossenere Konsolidierung in anderen Bereichen. So sehr sich der Staat bei der Reform des öffentlichen Bildungssystems engagieren muss, umso behutsamer muss er vorgehen, wenn es um industriepolitische Maßnahmen geht. Allemal gilt der Vorrang für eine Politik, welche zukunftsgerichtete Rahmenbedingungen für die Förderung von **Forschung und Wissenstransfer** schafft, von strukturkonservierenden Maßnahmen und der Schaffung „nationaler Champions“ seitens des Staates jedoch absieht.

1. Reform des Bildungssystems: Eine Bildungsoffensive

34. Ein Erfolg versprechendes, obschon eher mittel- und langfristig wirksames Mittel, um einen höheren Wachstumspfad zu erreichen, stellt die Bildungspolitik dar. Hierbei gilt es, **zwei Defizite** zu beseitigen. Zum einen schneidet das **Bildungsniveau** Deutschlands im internationalen Vergleich nur mittelmäßig ab. Zum anderen besteht keine **Chancengleichheit** im deutschen Bildungssystem, denn Kinder und Jugendliche aus bildungsfernen Elternhäusern sind bei der Erlangung höherer Bildungsabschlüsse benachteiligt.

Der Sachverständigenrat schlägt daher eine **Bildungsoffensive** vor, die geeignet ist, die bereits getroffene Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungschefs der

Länder vom Oktober 2008 mit Inhalten zu füllen. Demnach sollen die gesamtstaatlichen Ausgaben für Bildung und Forschung bis zum Jahr 2015 auf 10 vH des Bruttoinlandsprodukts gesteigert werden.

Damit ist die Politik eine bildungspolitische Verpflichtung eingegangen. Sie hat für den Bundeshaushalt anerkennenswerte **Prioritäten** gesetzt. Die bildungspolitischen Ambitionen widersprechen mithin nicht der Konsolidierungsaufgabe, machen sie indes schwieriger. Es geht jetzt darum aufzuzeigen, welche **Ansatzpunkte** sich im Bildungssystem für allfällige **Reformen** anbieten, um die genannte Verpflichtung, soweit Bildungsausgaben in Rede stehen, zielführend umzusetzen.

35. Eine bildungspolitische Offensive sollte sich an zwei Leitlinien orientieren. Erstens ist es nicht damit getan, die verschiedenen Stufen des Bildungswesens reformerisch gleichsam abzuarbeiten. Vielmehr muss im Mittelpunkt eine optimale Allokation der finanziellen Ressourcen über den gesamten Bildungszyklus hinweg erfolgen. Hierbei zeigen neuere Untersuchungen zur Bildungsökonomie, dass sich die höchsten Erträge für den späteren Erwerbsverlauf dann ergeben, wenn die entsprechenden Bildungsinvestitionen möglichst früh getätigt werden, angefangen bei der frühkindlichen Erziehung.

Die zweite Leitlinie bezieht sich auf die Effizienz institutioneller Rahmenbedingungen für den Bildungserfolg. Wie internationale Vergleiche belegen, lassen sich mit ein und derselben Höhe eines staatlichen Bildungsbedarfs qualitativ sehr unterschiedliche Ergebnisse erzielen. Damit rückt die institutionelle Umsetzung des Bildungsprozesses in den Vordergrund, also beispielsweise die Autonomie der einzelnen Schulen und deren Wettbewerb untereinander oder flexiblere und treffsichere Übergänge von der Grundschule in das Gymnasium. Bereits durch vergleichsweise weniger kostenträchtige Reformen des institutionellen Regelwerks des Bildungssystems lassen sich Bildungserfolge erzielen.

36. Die beiden Schwächen des hiesigen Bildungssystems – ein unterdurchschnittliches Bildungsniveau und Chancenungleichheit – können zunächst durch eine verbesserte frühkindliche Erziehung sowie ein verpflichtendes Vorschuljahr, das insbesondere Kindern aus bildungsfernen Elternhäusern zugute kommt, verringert werden. Des Weiteren sollten Ganztagsschulen flächendeckend eingeführt und der Übergang von der Grundschule in den Sekundarbereich I flexibler gestaltet werden.

Ein höheres Bildungsniveau lässt sich zudem mit verstärkten Anstrengungen der Schulen erreichen. Ein **Wettbewerb zwischen den Schulen** um Schüler – und damit um öffentliche finanzielle Zuweisungen –, zusammen mit **einer höheren Autonomie der Schulen**, beispielsweise im Hinblick auf das Erreichen der Klassenziele und die Einstellung von Lehrern, kann entsprechende Anreize zu Leistungssteigerungen der Schulen bieten.

Bei der beruflichen Bildung im Rahmen der **dualen Berufsausbildung** sollten die zahlreichen speziellen Ausbildungsgruppen zugunsten von breiter gefassten Berufsgruppen zusammengefasst werden, um den künftigen Anpassungsbedarf angesichts des Strukturwandels be-

werkstelligen zu können. Soweit erforderlich, ist eine temporäre Erhöhung der vollzeitschulischen Ausbildungsangebote des Staates ins Blickfeld zu nehmen.

Die notwendige Weiterbildung durch Arbeitnehmer und Unternehmen könnte durch eine Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen stimuliert werden. Schweden hat damit gute Erfahrungen gemacht.

Schließlich spricht vieles für eine einheitliche Erhebung von Studienbeiträgen an hiesigen Hochschulen und eine größere Durchlässigkeit der dualen Berufsausbildung hin zu einem Hochschulstudium.

Das Bildungssystem fällt gemäß Artikel 70 ff. Grundgesetz in den Kompetenzbereich der Länder. Der Gesetzgeber muss erwägen, inwieweit die konkrete Ausgestaltung der föderalen Struktur des Bildungssystems den bildungspolitischen Erfordernissen entspricht.

Beurteilung des Koalitionsvertrags

37. Das Thema Bildung nimmt im Koalitionsvertrag zu Recht einen hohen Stellenwert ein. Dies ist umso anerkennenswerter als sich die Kompetenzen des Bundes im Bildungsbereich in Grenzen halten. Folglich beinhaltet der Koalitionsvertrag eine Reihe von bildungspolitischen Aufforderungen an die Länder, wenn es beispielsweise um eine Verbesserung der Betreuungsrelationen in Schulen und Kindertagesstätten oder um einheitliche Bildungs- und Leistungsstandards im Bundesgebiet geht. Diesbezügliche Ausführungen bleiben indes vage, von einem bildungspolitischen Gesamtkonzept über den Bildungslebenszyklus ist wenig zu erkennen.

Gleichwohl enthält der Koalitionsvertrag eine Reihe von Einzelmaßnahmen, die zum Teil als zielführend bezeichnet werden können. Angefangen bei der (früh-)kindlichen Erziehung werden Sprachstandstests für alle Kinder im Alter von vier Jahren und bei Bedarf eine verpflichtende gezielte Sprachförderung vor der Einschulung befürwortet. Generell wird die Notwendigkeit eines Ausbaus der Kinderbetreuung gesehen, einschließlich einer hinreichenden Qualifikation des Betreuungspersonals. Außerdem soll für jedes neugeborene Kind ein Zukunftskonto eingerichtet werden, das der Staat mit einem Startguthaben von 150 Euro und einer Prämierung von Einzahlungen unterstützt. Bei der dualen Berufsausbildung soll richtigerweise eine Flexibilisierung und Modularisierung vorgenommen und die frühe Berufsorientierung in den Schulen ausgebaut werden, insbesondere für Jugendliche mit Migrationshintergrund. Im Tertiärbereich will die Koalition zusammen mit den Ländern ein nationales Stipendienprogramm ins Leben rufen und die Autonomie der Hochschulen stärken.

Wenngleich von einem eigentlich erforderlichen, größeren bildungspolitischen Wurf keine Rede sein kann, so enthält der Koalitionsvertrag doch eine Reihe sinnvoller Einzelmaßnahmen.

2. Innovations- und Industriepolitik

38. Aus industrieökonomischer Perspektive werden Rezessionen als Phasen der Restrukturierung aufgefasst, in denen Überkapazitäten abgebaut und überkommene Geschäftsmodelle in Frage gestellt werden, sodass die Basis für den nachfolgenden Aufschwung entsteht. Der Staat ist dabei vor allem als starker **Unparteiischer** gefordert, der marktwirtschaftliche Prinzipien wahrt und einen praktikablen rechtlichen Rahmen für die Restrukturierung der Wirtschaft bereitstellt. Die Große Koalition hatte sich jedoch in der aktuellen Wirtschaftskrise entschieden, auch außerhalb der Finanzmärkte in erheblichem Maße **direkt** in das Wirtschaftsgeschehen **einzugreifen**. So wurden insbesondere die Rahmenbedingungen bei der Unternehmensfinanzierung durch die Einrichtung des „Wirtschaftsfonds Deutschland" (Deutschlandfonds) temporär verändert. Die Politik stützte aber auch ganze Branchen und einzelne Unternehmen direkt, einerseits durch eine bevorzugte Behandlung beim Zuschnitt der Finanzpolitik und andererseits durch die Gewährung von direkten Finanzhilfen und Garantien.

Damit hat der Staat seine Rolle als Unparteiischer teilweise aufgegeben. Aus Sicht des Sachverständigenrates ist die Einrichtung des **Deutschlandfonds** jedoch durch die Schwierigkeiten zu rechtfertigen, den Kreditfluss an Unternehmen allein durch die Stützung des Finanzmarkts wiederherzustellen. Die Politik wäre allerdings besser beraten gewesen, die Stärkung der Eigenkapitalausstattung der Banken entschiedener voranzutreiben. Auch hat sie den Fonds nicht als universellen Rahmen für alle Stützungsmaßnahmen genutzt. Gerade die von der Krise stark betroffene **Automobilbranche** erfuhr eine besondere Unterstützung. Im Fall Opel gab der Staat seine Rolle als Unparteiischer sogar vollends auf, indem er versuchte, ein einzelnes Unternehmen gezielt zu retten. Die mit derart gezielten Rettungsversuchen einhergehenden Wettbewerbsverzerrungen und Belastungen für die Steuerzahler sind nicht zu rechtfertigen.

39. Mit Blick auf die Zukunft stellt sich die Frage nach der Ausrichtung der **Industriepolitik**. Die aktive Rolle des Krisenmanagers, die der Staat in der aktuellen Rezession teilweise spielen musste, taugt dabei keinesfalls als Vorbild. Eine Industriepolitik, die den falschen Ehrgeiz besäße, die Volkswirtschaft durch die Übernahme unternehmerischer Entscheidungen und Risiken auf einen höheren Wachstumspfad zu steuern, würde im Resultat eher das Wachstum hemmen. Vielmehr gilt es, zu einer „flankierenden" Wirtschaftspolitik zurückzukehren, die sich darauf konzentriert, einen geeigneten Rahmen für eine gesamtwirtschaftliche Erholung und langfristiges Wachstum zu schaffen, aber das unternehmerische Handeln und dessen individuelle Ergebnisse – Erfolg und Misserfolg – den Privaten überlässt. Diese Einsicht spricht für die „horizontale" Ausrichtung der Industriepolitik, deren Kernaufgaben damit in der Bereitstellung einer guten **Infrastruktur** und der Gewährleistung eines funktionierenden **Wettbewerbs** auf nationaler und internationaler Ebene liegen.

Verzichten sollte die Industriepolitik vor allem darauf, Unternehmen als strategisch bedeutsam zu identifizieren und direkt zu unterstützen. So weisen staatliche Akteure im **Erkennen** von Marktchancen gegenüber den Privaten keine Vorteile auf, die eine solche Entscheidung rechtfertigen könnten. Zudem ist diese Art der Industriepolitik für den Rest der Volkswirtschaft grundsätzlich mit erheblichen **Kosten** verbunden, sodass Zweifel an einer solchen „ver-

tikalen“ Industriepolitik selbst dann angebracht wären, wenn der Staat in der Tat überlegene Einsichten besäße. Die negativen Konsequenzen einer Abkehr vom Prinzip einer rein flankierenden Industriepolitik zeigen exemplarisch die strukturkonservierende Dauersubventionierung des deutschen Steinkohlebergbaus und die Förderung erneuerbarer Energien durch das Erneuerbare Energien Gesetz (EEG). Es wäre industriepolitisch vernünftig, einem dauerhaften **Sockelbergbau** bei der bald anstehenden Überprüfung des Steinkohle-Ausstiegsbeschlusses eine klare Absage zu erteilen, denn ein fortgesetzter subventionierter Abbau der Steinkohle wäre kein sinnvolles Instrument zur Sicherstellung der Energieversorgung. Ebenso sollte mit einem besonderen Augenmerk auf die **Photovoltaik** die erzwungene Diffusion erneuerbarer Energien durch überhöhte Einspeisevergütungen im Rahmen des EEG korrigiert werden. Bereits heute zeichnet sich ab, dass diese Förderung die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Solarindustrie auf lange Sicht eher hemmt als beflügelt, wenngleich sie auf Kosten der Stromverbraucher die Profitabilität dieser Branche sicherstellt.

40. Anstatt durch die gezielte Förderung einzelner Branchen oder Technologien den Wettbewerb zu verzerren, steht der Staat vor der Aufgabe, die Volkswirtschaft durch eine geeignete **Innovationspolitik** auf einen höheren Wachstumspfad zu führen. Dieser Aspekt gewinnt gerade in Zeiten an Bedeutung, in denen die Märkte durch eine immer stärkere Verwissenschaftlichung der Produktion, Verkürzung der Innovationszyklen und zunehmende weltwirtschaftliche Integration geprägt sind. Die Politik kann den technischen Fortschritt aber weder planen noch dirigieren. Vielmehr muss sie sich am Wettbewerb als Entdeckungsverfahren orientieren. Allerdings kann sie den technologischen Wandel durchaus wirksam unterstützen und ihm aktiv Impulse verleihen. Dies erfordert mehr als die – zweifellos unabdingbare – Überwachung einer wettbewerblichen Wirtschaftsordnung: Eine anspruchsvolle Innovationspolitik muss vor allem darauf setzen, die **Infrastruktur** für Innovationen anhand der umfassenden Förderung des Dreiklangs „Bildung – Forschung – Wissenstransfer“ zu stärken, durch geeignete **Anreize** die kreativen Kräfte des Wettbewerbs so gut wie möglich zu entfesseln und jede gezielte Förderung selbst als transparenten und zeitlich begrenzten **Entdeckungsprozess** auszugestalten. Es wird sich bei einer gezielten Förderung häufig schwer vermeiden lassen, dass dabei ein Element der vertikalen Industriepolitik mitschwingt. Gewinnt dieses wie im Beispiel der Photovoltaik gegenüber den innovationspolitischen Intentionen die Oberhand, da sich der Staat nicht rechtzeitig aus der Förderung zurückzieht, dann mindert die Förderung Wachstum und Wohlstand.

Aus der Sicht des Sachverständigenrates hat die Politik innovationspolitisch in den vergangenen Jahren im Prinzip den **richtigen Weg** beschritten. So wurden einerseits die Ausgaben für Forschung und Entwicklung aufgestockt. Andererseits wurde mit der Hightech-Strategie ein neues Element der Forschungsförderung eingeführt, das grundsätzlich geeignet ist, die Defizite Deutschlands im Bereich der Spitzentechnologien zu reduzieren. Jetzt gilt es, trotz der Zwänge der Haushaltskonsolidierung die finanzielle Ausstattung der Forschungs- und Innovationsförderung **weiter auszubauen**. Darüber hinaus sollte konsequent der Anspruch verwirklicht werden, die konkreten Ansätze der Förderung unter dem Eindruck der Erfahrungen weiter zu **verbessern**, gegebenenfalls einzelne Förderansätze auch wieder aufzugeben und die vielfältigen Anstrengungen noch besser miteinander zu **koordinieren**. Das Beispiel der Pho-

tovoltaik-Förderung durch das EEG zeigt einerseits, dass die direkte technologiepolitische Förderung das Setzen angemessener Preissignale – etwa durch eine allgemeine Kohlendioxid-Steuer – nicht ersetzen kann. Andererseits demonstriert es die Konsequenzen der direkten Technologieförderung, wenn sich der Staat nicht rechtzeitig genug aus der Förderung zurückzieht. Grundsätzlich ist es aus innovationspolitischer Sicht keine Verfehlung, einen Anstoß für eine technologische Entwicklung zu geben, der Kosten aufwirft, aber nicht zum Ziel führt. Ein **Versäumnis** ist es allerdings, Erfolge wie Misserfolge als Signale zum Rückzug zu verpassen.

Beurteilung des Koalitionsvertrags

41. Die neue Bundesregierung setzt im Hinblick auf die Innovationspolitik im Grundsatz die **richtigen Akzente**. Im Einklang mit den in diesem Jahresgutachten ausgeführten Prinzipien einer zielführenden Innovationspolitik verankert sie in den Koalitionsvereinbarungen ihren Anspruch, die Leistungen des deutschen Innovationssystems zu stärken und auf diese Weise das langfristige gesamtwirtschaftliche Wachstum zu fördern. Es ist grundsätzlich richtig, dabei nicht nur auf die Unterstützung privater Akteure bei der Entwicklung neuer Technologien und der Erschließung neuer Märkte zu setzen, sondern mit der Förderung von Bildung und Forschung eine Stärkung der **Infrastruktur** für Innovationen anzustreben. Insbesondere sind die Vorhaben zu begrüßen, mit einem Wissenschaftsfreiheitsgesetz die Autonomie der Hochschulen und Wissenschaftsorganisationen auszubauen und **steuerliche Anreize** für Forschung und Entwicklung durch Unternehmen zu setzen. Für die tatsächliche Wirkung dieser veränderten Rahmenbedingungen kommt es dann allerdings auf die konkrete Ausgestaltung im Detail an. Zudem ist es richtig, wichtige innovationspolitische Weichenstellungen der vergangenen Jahre fortzuführen, wie etwa die Exzellenzinitiative und die Hightech-Strategie. Auch hier werden aber erst die konkrete Umsetzung und nicht zuletzt die tatsächliche Mittelausstattung der Vorhaben darüber bestimmen, ob der Zuschnitt der Innovationspolitik den Wachstumspfad der Volkswirtschaft entscheidend beflügeln kann.

Die Gesamtschau der im Koalitionsvertrag geplanten wettbewerbs- und industriepolitischen Weichenstellungen rät aber zumindest zu einer **gewissen Skepsis**. So ist es richtig, beim Krisenmanagement in der ausklingenden Wirtschaftskrise auf Kontinuität zu setzen und wie ursprünglich geplant den Deutschlandfonds bis zum Ende des Jahres 2010 zu erhalten. Eine Verlängerung darüber hinaus ist allerdings problematisch. Es ist zu hoffen, dass die im Koalitionsvertrag erwähnte Entwicklung einer **Ausstiegsstrategie** aus der krisenbedingten staatlichen Stützung rasch das Stadium einer bloßen Ankündigung verlässt. Zudem bleibt abzuwarten, wie die geplanten Änderungen im Wettbewerbs- und Insolvenzrecht im Detail ausfallen werden. Zumindest weist ihre grundsätzliche Zielsetzung – die Ergänzung des Wettbewerbsrechts um ein effektives Entflechtungsinstrument und die Verbesserung der Möglichkeiten zur Unternehmenssanierung beim Insolvenzrecht – jeweils in die richtige Richtung. Höchst bedenklich ist allerdings die Ankündigung, die Wettbewerbsintensität im Arzneimittelmarkt zu vermindern. So kann man dem Anspruch, durch die Sicherung fairen Wettbewerbs die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt zu verbessern, keineswegs gerecht werden.

3. Verbesserung der Standortattraktivität

42. Die Investitionstätigkeit bildet einen der wichtigsten Motoren für ein höheres Wirtschaftswachstum. Neben den Humankapitalinvestitionen gehören dazu Sachkapitalinvestitionen. Hier hat Deutschland einen erheblichen Nachholbedarf, denn seine **Investitionsquote** hinkt seit geraumer Zeit anderen Ländern beträchtlich hinterher. Es geht mithin darum, die Investitionstätigkeit im Inland zu stimulieren, kurzum, die **Standortattraktivität** Deutschlands zu verbessern. Die Wirtschaftspolitik muss in diesem Zusammenhang ihr Augenmerk vor allem auf die **Unternehmensbesteuerung** und das **institutionelle Regelwerk auf dem Arbeitsmarkt** richten, die **Tariflohnpolitik** auf den Verteilungsspielraum.

43. Zu den Lehren aus der Finanz- und Wirtschaftskrise gehört die Notwendigkeit, die Eigenkapitalbasis von Banken und Unternehmen zu stärken. Die im Jahr 2009 im Zuge der Unternehmensteuerreform in Kraft getretene **Abgeltungssteuer** bewirkt auf Grund ihrer mangelhaften Verzahnung mit der Unternehmensbesteuerung eine steuerliche Diskriminierung der Investitionsfinanzierung mit Eigenkapital, insbesondere Beteiligungskapital, gegenüber einer Fremdfinanzierung. Darauf hat der Sachverständigenrat bereits mehrfach hingewiesen (JG 2008 Ziffern 378 ff.). Da eine Behebung dieser Defizite bei Anpassung der Unternehmensbesteuerung an die Abgeltungssteuer mit nicht unbeträchtlichen Mindereinnahmen einherginge, muss die Bundesregierung die Beseitigung dieser steuerlichen Verwerfung zwar im Blickfeld behalten, zunächst aber auf der Agenda hinten anstellen. Demgegenüber können mit vergleichweise kleinen Korrekturen etwa bei der Zinsschranke oder den Regelungen zum Mantelkauf investitionshemmende Wirkungen der Unternehmensteuerreform behoben werden. Im Bereich der **Einkommensteuer** sieht der Sachverständigenrat zwar langfristigen Handlungsbedarf, aber in den kommenden Jahren keine zwingende Notwendigkeit für tarifbedingte Einkommensteuerentlastungen. Durch die Konjunkturprogramme und das Bürgerentlastungsgesetz werden die Steuerzahler bereits massiv und dauerhaft entlastet.

Auf dem Arbeitsmarkt kann der Gesetzgeber durch eine Flexibilisierung des institutionellen Regelwerks eine **beschäftigungsfreundliche Lohnpolitik** fördern und damit die Standortattraktivität verbessern. Hierzu gehören insbesondere Änderungen im Tarifrecht und beim Kündigungsschutz. Mindestlöhne, insbesondere solche branchenspezifischer Art, sind kontraproduktiv und daher abzulehnen. Die **Tarifvertragsparteien** müssen im Rahmen der Tariflohnpolitik weiterhin zur Schaffung neuer wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze und zur Arbeitsplatzsicherheit beitragen. Sie sind in den letzten Jahren hinsichtlich der Flexibilisierung des Flächentarifvertrags ein gutes Stück vorangekommen und bestätigen damit die Auffassung des Sachverständigenrates, dass die jeweiligen Tariflohnabschlüsse die Branchenspezifika voll berücksichtigen und die Tarifverträge durch wirksame **Öffnungsklauseln** einer davon abweichenden Situation einzelner Unternehmen Rechnung tragen müssen. Mit dem zu erwartenden leichten Konjunkturaufschwung sollten sich die Tarifvertragsparteien wieder mehr am branchenmäßigen **Verteilungsspielraum** orientieren und diesen nicht ausschöpfen, um damit die Attraktivität des hiesigen Wirtschaftsstandortes für Investitionen im Inland zu erhöhen. Auf alle diese Aspekte hat der Sachverständigenrat seit geraumer Zeit mehrheitlich aufmerksam gemacht (zuletzt JG 2008 Ziffern 557 ff.).

Beurteilung des Koalitionsvertrags

44. Mit den im Koalitionsvertrag vorgesehenen **Korrekturen der Unternehmensteuerreform** befindet sich die Bundesregierung auf dem richtigen Weg. Die Entschärfung der Zinsschranke ist ebenso richtig wie die Erleichterungen bei den steuerlichen Regelungen zum Mantelkauf. Zu begrüßen ist auch, dass die Bundesregierung mit der Einsetzung einer Kommission „Gemeindefinanzen“ einen erneuten Anlauf für eine grundlegende Reform der Gewerbesteuer nehmen will – auch wenn die Erfahrungen mit früheren Reformkommissionen nicht gerade optimistisch stimmen.

Weniger positiv zu beurteilen sind die geplanten Änderungen der **Erbschaftsteuer**. Kritisch zu sehen ist insbesondere eine mögliche Regionalisierung von Steuersätzen und Freibetragsregelungen. Am besten wäre eine Reform der Erbschaftsteuer dahingehend, dass alle Vermögensklassen nicht nur bei der Bewertung, sondern auch beim Steuertarif gleich behandelt werden. Im Gegenzug könnten die Steuersätze in den Steuerklassen I bis III erheblich gesenkt werden.

45. Der Flexibilisierung des **institutionellen Regelwerks** auf dem Arbeitsmarkt kommt der Koalitionsvertrag nur unzureichend nach. Das Tarifvertragsrecht sowie der Kündigungsschutz bleiben weitestgehend außen vor. Betont wird ein hoher Stellenwert der Tarifautonomie. Die Rolle des Tarifausschusses, der über Allgemeinverbindlicherklärungen zu befinden hat, soll gestärkt werden. Einen einheitlichen gesetzlichen Mindestlohn lehnt die Koalition ab, jedoch ist von mindestens ebenso bedenklichen branchenspezifischen Mindestlöhnen keine Rede. Immerhin sollen aber die Regelungen des Gesetzes zur Festlegung von Mindestarbeitsbedingungen bis zum Jahr 2011 evaluiert und die Rechtsprechung zum Verbot sittenwidriger Löhne gesetzlich festgeschrieben werden. Eine indirekte, sehr behutsame Erleichterung bei Kündigungen stellt das Vorhaben dar, die sachgrundlose Befristung nach einer Wartezeit von einem Jahr auch dann möglich zu machen, wenn mit demselben Arbeitgeber bereits zuvor ein Arbeitsverhältnis bestanden hat.

Insgesamt gesehen trägt der Koalitionsvertrag den Erfordernissen einer Flexibilisierung des Arbeitsmarkts nur unzureichend Rechnung. Wiederum wurde eine Chance vertan.

ZWEITES KAPITEL

Die wirtschaftliche Lage und Entwicklung in der Welt und in Deutschland

Das Wichtigste in Kürze

Die Weltwirtschaft auf dem Weg aus der Rezession

Die Weltwirtschaft befindet sich nach dem schwersten Einbruch der Nachkriegszeit in einer leichten Erholungsphase, die jedoch aller Voraussicht nach mittelfristig wenig dynamisch verlaufen wird. Die tiefe Rezession wurde vor allem von einem besonders scharfen und abrupten Einbruch des Welthandels zu Beginn des Jahres 2009 ausgelöst, dem sich kaum ein Land entziehen konnte. So sank die weltweite Produktion im Jahr 2009 mit 1,1 vH deutlich.

Die Stabilisierung der Weltkonjunktur zur Jahresmitte ist im Wesentlichen auf vier Aspekte zurückzuführen: die expansive Geldpolitik der Notenbanken, die starke Ausweitung der staatlichen Nachfrage im Rahmen von Konjunkturprogrammen, die relative Robustheit der Schwellenländer und den vergleichsweise niedrigen Ölpreis. Hinzu kam, dass sich die Weltwirtschaft aufgrund der leichten Entspannung zunehmend aus ihrer zu Jahresbeginn aufgetretenen Schockstarre löste und die Risikobereitschaft der Wirtschaftsakteure zurückkehrte.

Trotz der verbesserten Erwartungen wird die konjunkturelle Erholung der Weltwirtschaft im Jahr 2010 wohl nur eine geringe Dynamik entfalten. Die Probleme im Finanzsektor sind noch nicht behoben. Ebenso wird die Arbeitslosigkeit aufgrund der gesunkenen Kapazitätsauslastung weiter steigen. Positive Impulse sind hingegen von dem weiteren Durchwirken der weltweiten Konjunkturprogramme und der robusten Entwicklung der Schwellenländer zu erwarten.

Deutschland nach dem wirtschaftlichen Einbruch

Die weltweite Nachfrageschwäche führte in Deutschland zu Jahresbeginn 2009 zu einem historisch einmaligen Rückgang der Exporte und der Ausrüstungsinvestitionen. Trotz der leichten konjunkturellen Verbesserung in der zweiten Jahreshälfte brach die gesamtwirtschaftliche Produktion im Jahresdurchschnitt um 5,0 vH ein.

Die expansiven fiskal- und geldpolitischen Maßnahmen im Zusammenspiel mit den den Arbeitsmarkt stabilisierenden Elementen konnten einen noch tieferen Einbruch jedoch verhindern. So hat die Bundesregierung zwei Konjunkturprogramme mit einem Umfang von zusammen rund 84 Mrd Euro für die Jahre 2009 und 2010 aufgelegt. Zudem senkte die Europäische Zentralbank den Leitzins massiv, auf ihren bisher niedrigsten Stand, und wirkte hierdurch sowie über weitere, unkonventionelle Maßnahmen einer drohenden Kreditklemme entgegen. Zur Stabilität des Arbeitsmarkts trugen vor allem der verstärkte Einsatz der Kurzarbeit und die im Vergleich zu früheren Zyklen höhere Flexibilität bei den tarifvertraglichen Regelungen bei.

Die Erholung im Jahr 2010 wird mit einer prognostizierten Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts von 1,6 vH allenfalls mäßig ausfallen. Zwar sind für das kommende Jahr weitere konjunkturelle Impulse von den fiskalpolitischen Maßnahmen und dem niedrigen Zinsniveau zu erwarten. Bremswirkungen gehen jedoch von der nachlaufenden Arbeitsmarktentwicklung sowie einem möglicherweise eingeschränkten Zugang der Realwirtschaft zu Finanzierungsmitteln aus. Schätzungen des Sachverständigenrates kommen zu dem Ergebnis, dass das Produktionspotenzial, also die gesamtwirtschaftlichen Produktionsmöglichkeiten, im kommenden Jahr um lediglich 0,7 vH und damit spürbar geringer wachsen wird als bisher.

I. Weltwirtschaft: Nach dem Absturz

46. Nach dem schwersten Einbruch der Nachkriegszeit befindet sich die Weltwirtschaft auf dem Weg zu einer kurzfristig zwar spürbaren, mittelfristig aller Voraussicht nach allerdings wenig dynamischen **Erholungsphase**. Während sich kaum eine Volkswirtschaft dem massiven Nachfragerückgang im Winterhalbjahr 2008/2009 entziehen konnte, unterscheiden sich die regionalen Konjunkturperspektiven aktuell zum Teil deutlich: Die asiatischen Volkswirtschaften verzeichnen einen deutlichen Aufwärtstrend, in anderen Wirtschaftsräumen ist es lediglich zu einer Stabilisierung oder einer zögerlichen Aufwärtsbewegung gekommen.

Die stützenden Impulse, die von einer stark expansiven Ausrichtung der Geld- und Finanzpolitik, von der Umkehr des globalen Lagerzyklus sowie von der verstärkenden Wirkung einer seit dem Frühjahr 2009 fallenden Risikoaversion ausgehen, werden sich im Prognosezeitraum tendenziell abschwächen, sind aber weiter wirksam. Die **Bremswirkungen** eines anhaltenden Anstiegs der Arbeitslosigkeit und des Abbaus hoher Verschuldungsgrade im finanziellen und nichtfinanziellen Sektor vieler Volkswirtschaften werden die Weltwirtschaft hingegen mittelfristig belasten.

Zudem muss die Wirtschaftspolitik in allen Weltregionen eine in vielfacher Hinsicht schwierige **Gratwanderung** meistern. Die Risiken, die hiermit einhergehen, tragen zur Fragilität des Aufschwungs bei:

- Die **Geldpolitik** muss rechtzeitig einem Anstieg der Inflation auf den Gütermärkten und einem erneuten Überschießen der Vermögenspreise vorbeugen. Eine überhastete Rückführung der expansiven Maßnahmen würde allerdings nicht nur die Realwirtschaft, sondern auch die noch fragilen Bereiche des Finanzsektors belasten. Durch die Unsicherheit, die bezüglich der Höhe der Kapazitätsauslastung besteht, wird die geldpolitische Steuerung merklich erschwert. Zudem würde die Geldpolitik erheblich behindert, wenn Zweifel an der Fähigkeit der **Finanzpolitik** zum Rückzug aus stark erhöhten Defiziten aufkämen. Auch hier sollte die Konsolidierung nicht zu früh, dann aber umso konsequenter erfolgen (Drittes Kapitel).

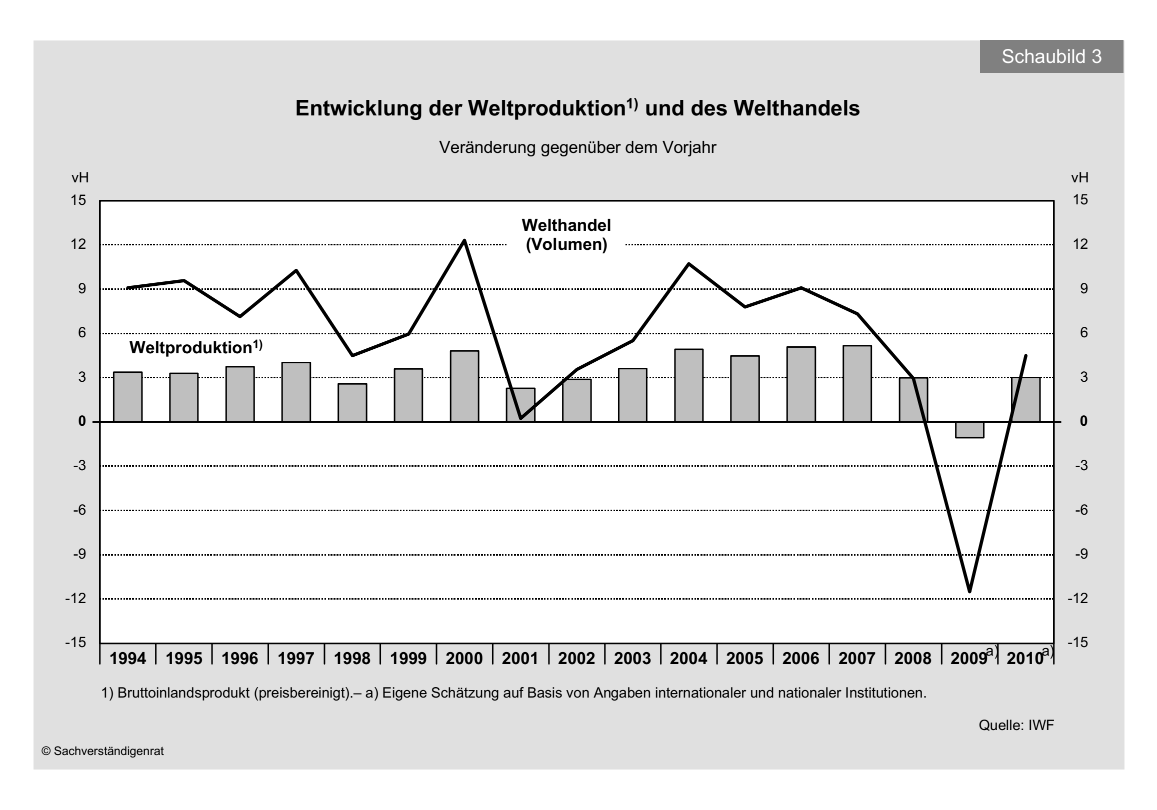
- Im Bereich der **Finanzmarktstabilisierung** steht eine schwierige Übergangsphase hin zu höheren Eigenkapitalpuffern bevor: Der Rückzug aus den expliziten Stützungsmaßnahmen muss mit einer Beendigung der impliziten Absicherung privatwirtschaftlicher Risiken durch den Steuerzahler einhergehen (Viertes Kapitel). Es ist deshalb davon auszugehen, dass der Finanzsektor in den nächsten Jahren größeren Restriktionen bei der Ausweitung der Kreditvergabe unterliegen wird.

Die Diskrepanz zwischen den kurz- und mittelfristigen Anforderungen an geeignete Exit-Strategien, also an die Rücknahme expansiver wirtschaftspolitischer Maßnahmen, birgt Risiken für die mittelfristige Entwicklung der Weltwirtschaft. Die Notwendigkeit einer regionalen Neuausrichtung der globalen Nachfragedynamik, also eines Abbaus der **globalen Ungleichgewichte**, stellt einen weiteren Risikofaktor dar. Selbst wenn der notwendige Prozess der Verlagerung in geordneten Bahnen und damit ohne abrupte Verschiebungen im Wechselkursge-

füge verläuft, werden die Auswirkungen auf Jahre hinaus spürbar sein: In vielen Volkswirtschaften begrenzen demografische Gegebenheiten die Spielräume zu einer Ausweitung der außenwirtschaftlichen Defizite. Die Neuausrichtung der Weltwirtschaft wird deshalb in starker Form von den Schwellenländern getragen werden. Deren Konsumnachfrage stellt aktuell jedoch nur einen Bruchteil der Konsumnachfrage der Volkswirtschaften dar, die in der Vergangenheit hohe Leistungsbilanzdefizite aufgewiesen hatten.

1. Auf dem Weg aus der Rezession

47. Die aktuelle Rezession wies in ihrer Ausprägung und ihrem Verlauf zunächst besorgniserregende Parallelen zur Weltwirtschaftskrise zu Beginn der 1930er-Jahre auf. Die Krise erreichte **im ersten Quartal 2009** ihren Höhepunkt. Die globale Industrieproduktion, die bereits im letzten Quartal des vorangegangenen Jahres deutlich eingebrochen war, rutschte zu Beginn des Jahres noch weiter ab: Durchschnittlich verzeichneten die OECD-Länder im Vorjahresvergleich ein Schrumpfen der Industrieproduktion um 16,6 vH und eine Verringerung des realen Bruttoinlandsprodukts um 4,7 vH. Beim Welthandel kam es zu einem in Stärke und Abruptheit außerordentlichen Rückgang um 30 vH. Für das Jahr 2009 insgesamt ist davon auszugehen, dass die Weltproduktion um 1,1 vH abgenommen hat, der Welthandel um 11,5 vH gesunken ist (Schaubild 3).



Die Gründe für die massive Kontraktion des grenzüberschreitenden Waren- und Dienstleistungsverkehrs sowie den Einbruch der Produktionstätigkeit sind vielfältig (Expertise 2009 Ziffern 15 ff.). Als Folge der Verschärfung der Finanzkrise im September 2008 wurde die Weltwirtschaft von einer Reihe global wirkender Schocks getroffen: Es kam zu einem **Finanzmarktschock** in Form einer extremen Verschärfung der Refinanzierungsbedingungen

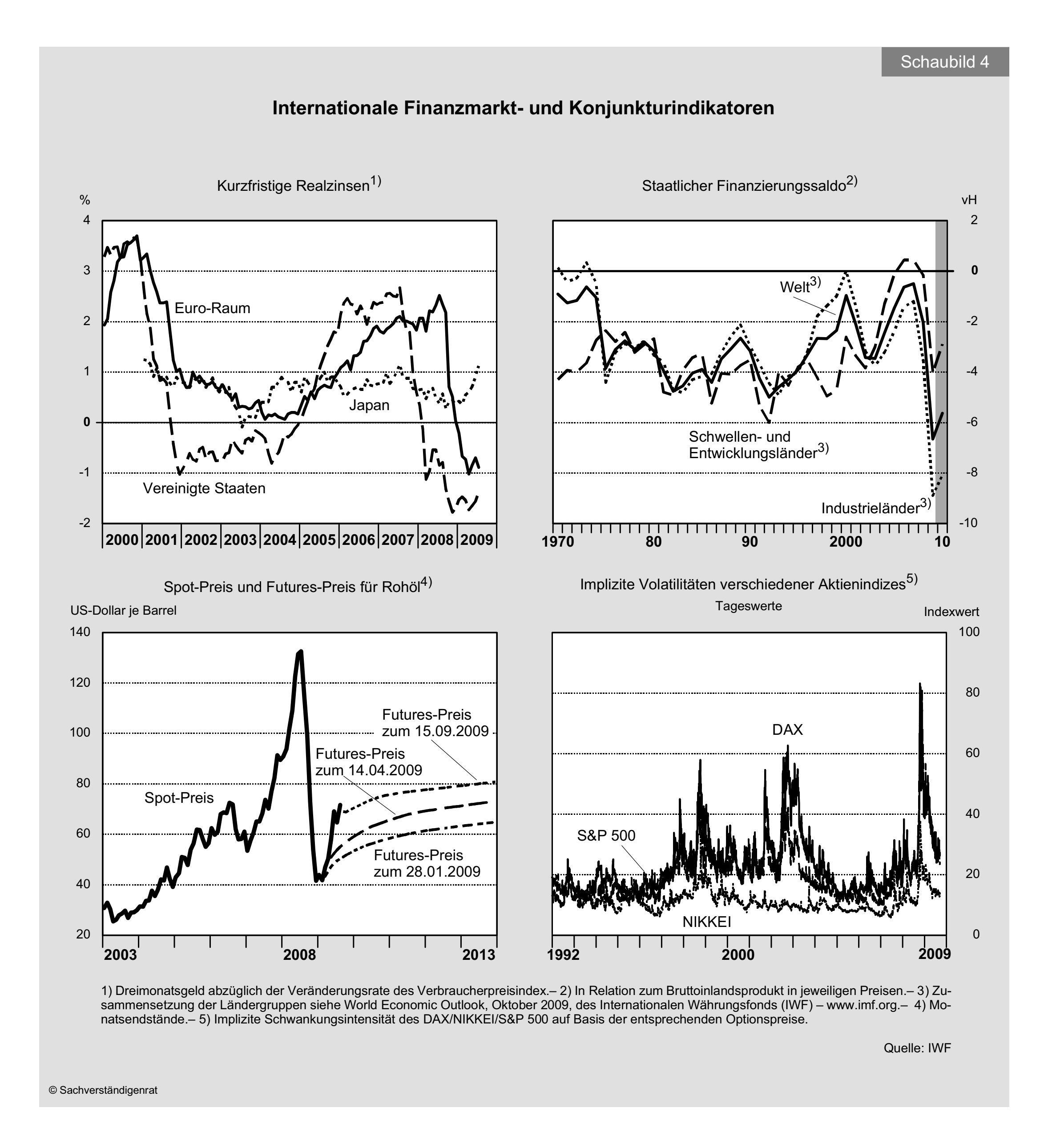
des privaten und in einigen Ländern auch des öffentlichen Sektors. Die aufgrund des weltweiten Falls der Immobilienpreise bereits gedämpfte Gesamtnachfrage wurde hierdurch zusätzlich beeinträchtigt. Ein massiver **Nachfrageschock** insbesondere für Investitions- und dauerhafte Konsumgüter war die Folge.

48. Im Verlauf der Krise setzten Prozesse ein, die dazu beitrugen, dass sich die Wirkung der ursprünglichen Schocks verstärkte. Bei diesen **Verstärkungsmechanismen** handelt es sich zum einen um die aus früheren globalen Abschwüngen bekannten Zweitrundeneffekte. So führt der Rückgang der Nachfrage in einem Land nicht nur zu einer Reduktion des Außenbeitrags und der Produktion in anderen Wirtschaftsräumen, sondern pflanzt sich durch den Einkommensrückgang über erneut sinkende Importe international weiter fort. Zudem kommt es zu weiteren Belastungen des Finanzsektors, der aufgrund der in einer Rezession zunehmenden Kreditausfälle eine zusätzliche Reduktion seiner Eigenkapitalbasis und Kreditvergabetätigkeit erlebt. Schließlich geht vom Versiegen der internationalen Kapitalströme ein erheblicher Einfluss auf die Wechselkursentwicklung aus. Die hiermit verbundenen Abwertungen führen zu einer abrupten Erhöhung der Schuldenlast von in ausländischer Währung verschuldeten Wirtschaftseinheiten.

Zum anderen kann die Schärfe der Rezession mit den Reaktionen von Finanzinstituten, die in mehreren Ländern gleichzeitig aktiv sind, erklärt werden. Unterliegen international agierende Finanzinstitute Restriktionen bezüglich ihres Verschuldungsgrads, führen sinkende Vermögenswerte in einem Land zu erzwungenen Verkäufen von Aktiva in anderen Ländern. Es kommt zu einem Feedback-Mechanismus, in dessen Folge die Investitions- und Produktionstätigkeit international simultan zurückgefahren werden.

Ein wohl entscheidender Grund für die seit September 2008 zu verzeichnende Krisenverschärfung war der **Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Unsicherheit**, mit der sich die Akteure auf den Finanz- und Gütermärkten konfrontiert sahen. In Verbindung mit diskreten Anpassungskosten bei Veränderungen des Kapitalstocks oder der Beschäftigung können solche Unsicherheitsschocks zu sehr starken Abschwüngen beitragen. Zudem ist zu vermuten, dass der in den letzten Jahren zu verzeichnende **Wandel der internationalen Arbeitsteilung**, insbesondere die Tendenz zu einer zunehmenden internationalen Aufspaltung von Wertschöpfungsketten, zu einer Verstärkung der Auswirkungen von Nachfrageschocks auf Welthandel und -produktion beigetragen hat.

49. Angesichts der Schärfe des wirtschaftlichen Einbruchs setzte die allmähliche Stabilisierung der Produktion zur Jahresmitte relativ früh ein. Die Industrieproduktion verzeichnete seit dem zweiten Quartal 2009 wieder leicht positive Zuwachsraten und auch die Entwicklung des Welthandels entspannte sich zunehmend. Die weltweite Verunsicherung bezüglich der Konjunkturperspektiven ließ nach, wie beispielsweise die Entwicklung der Aktienmarktvolatilität zeigt (Schaubild 4, rechts unten). Dies hatte erhebliche Rückpralleffekte zur Folge, beispielsweise im Zuge des globalen Lagerzyklus. Die schnelle Entspannung nach dem Abschwung lässt sich vor allem auf vier Einflussfaktoren zurückführen:



1) Dreimonatsgeld abzüglich der Veränderungsrate des Verbraucherpreisindex.– 2) In Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen.– 3) Zusammensetzung der Ländergruppen siehe World Economic Outlook, Oktober 2009, des Internationalen Währungsfonds (IWF) – www.imf.org.– 4) Monatsendstände.– 5) Implizite Schwankungsintensität des DAX/NIKKEI/S&P 500 auf Basis der entsprechenden Optionspreise.

Quelle: IWF

© Sachverständigenrat

– Zunächst reagierten die **Notenbanken** auf die zunehmende Verschlechterung der konjunkturellen Aussichten und senkten die Leitzinsen. Dadurch sanken die realen Kurzfristzinsen massiv (Schaubild 4, links oben). Im Zusammenspiel mit weitreichenden qualitativen und quantitativen Lockerungsmaßnahmen wurden so die Auswirkungen der globalen Kreditklemme abgefedert (JG 2009 Ziffern 134 ff.).

– Bereits zum Ende des Jahres 2008 und auch in der ersten Jahreshälfte 2009 stemmte sich eine Vielzahl von Ländern mit breit angelegten **Konjunkturprogrammen** gegen den rasanten konjunkturellen Einbruch. Die staatlichen Finanzierungsdefizite stiegen stark an (Schaubild 4, rechts oben). Neben zusätzlichen Investitionen sowie Steuererleichterungen zur Steigerung der Kaufkraft kamen vermehrt auch branchenspezifische Unterstützungsmaßnahmen, insbesondere für die Automobilindustrie, zum Tragen.

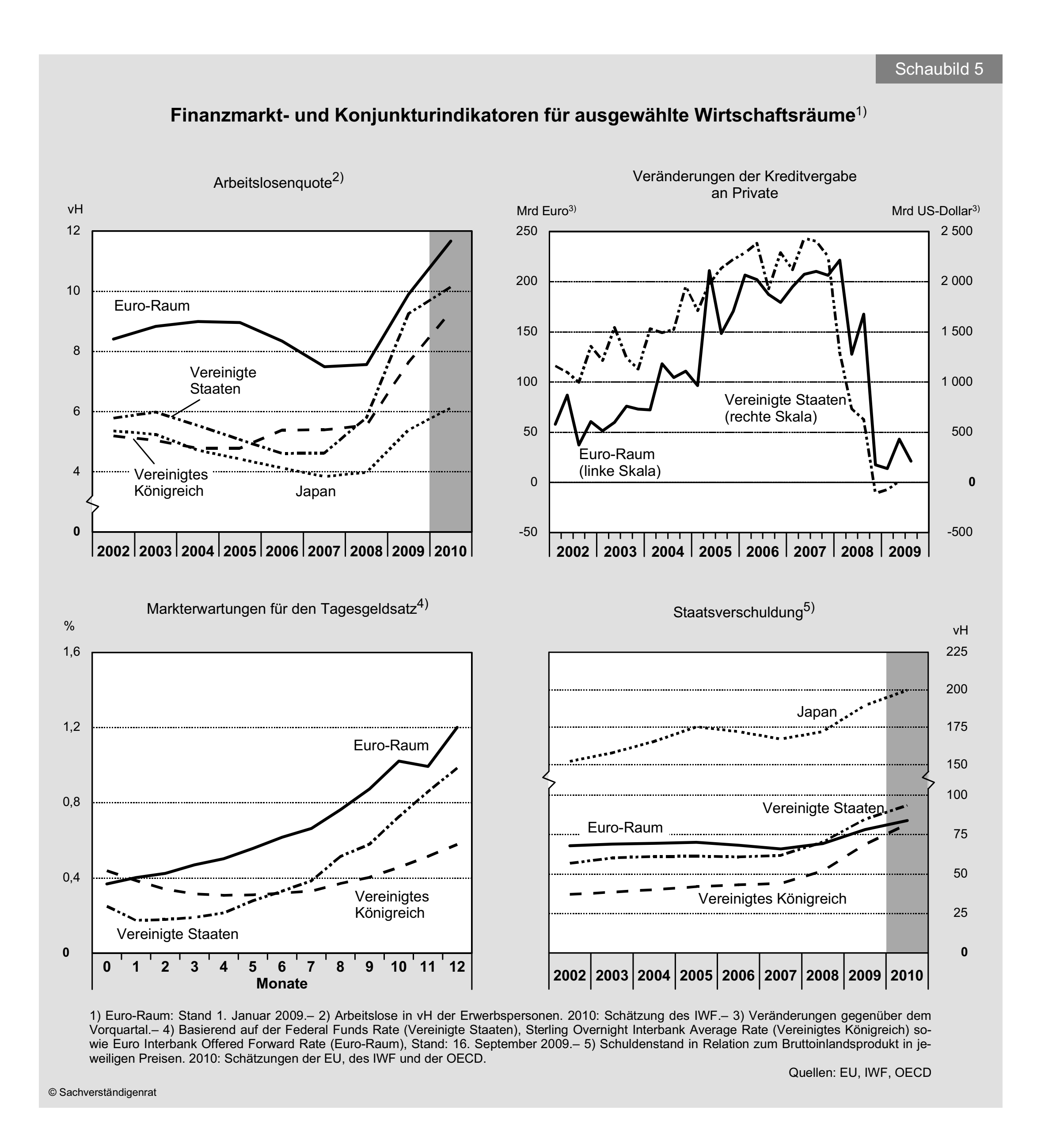
- Drittens wirkte der gegenüber seinem Höchststand vom Juli 2008 stark **gefallene Rohölpreis** zusätzlich stimulierend (Schaubild 4, links unten). Zu Beginn des Jahres 2009 notierte Rohöl so niedrig wie seit dem Sommer 2004 nicht mehr. Zwar stieg der Preis im Jahresverlauf deutlich, erreichte jedoch noch kein die Konjunkturentwicklung bremsendes Niveau.

- Eine Reihe von **Schwellenländern** fungierte als weiterer Konjunkturanker. Während weltweit die Realwirtschaften in eine tiefe Krise gestürzt wurden, behaupteten sich insbesondere einige asiatische Volkswirtschaften mit einer lediglich temporären Eintrübung, nicht zuletzt, da ihr Finanzsektor sich als robust erwies (Schaubild 6, oben, Seite 40). Zu der besonderen Stabilität der Schwellenländer trugen unter anderem die in den vergangenen Jahren durch die Akkumulation von Währungsreserven aufgebauten finanziellen Polster bei, die den Spielraum für eine expansive Fiskalpolitik maßgeblich erweiterten (Schaubild 6, unten, Seite 40).

Im Zuge dieser Entwicklungen löste sich die Weltwirtschaft im Jahresverlauf allmählich aus ihrer Schockstarre. Die positiven Einflussfaktoren federten den globalen konjunkturellen Einbruch zwar ab, konnten jedoch nicht verhindern, dass die globale **Wirtschaftsleistung im Jahr 2009** um voraussichtlich 1,1 vH gegenüber dem Vorjahr abnahm. Während die Schwellen- und Entwicklungsländer mit einer Zuwachsrate von 1,7 vH eine noch leicht positive Entwicklung aufwiesen, zeigten sich die Industrieländer mit einem Rückgang von 3,4 vH weit anfälliger.

50. Der Abbau der Risiken und die weltwirtschaftliche Stabilisierung in der zweiten Jahreshälfte 2009 deuten darauf hin, dass der Tiefpunkt der Krise überwunden ist. Die Entwicklung im Prognosezeitraum wird einerseits von den kurzfristig **stützenden Impulsen**, die zu dieser Stabilisierung beigetragen haben, bestimmt. So werden sich die Nachholeffekte nach der extremen Schockstarre im Winterhalbjahr 2008/2009 bis in das kommende Jahr hinein auswirken. Unter Berücksichtigung der üblichen Wirkungsverzögerungen ist von einer weiterhin spürbaren Nachfragestützung durch die Geld- und Finanzpolitik auszugehen.

Andererseits kommt es zu **Bremseffekten**. Angesichts der dauerhaft nicht tragfähigen Ausweitung der öffentlichen Defizite und einer in vielen Ländern ausgeprägten impliziten Verschuldung muss mittelfristig mit dämpfenden finanzpolitischen Effekten gerechnet werden (Schaubild 5, rechts unten). Auch wenn die Geldpolitik zunächst noch stützend wirkt, ist von einem Anziehen der Leitzinsen spätestens im Jahr 2011 auszugehen (Schaubild 5, links unten). Zudem ist ein weiterer Abbau der Beschäftigung zu erwarten (Schaubild 5, links oben). Weiterhin ist der Abbau hoher Verschuldungsgrade im finanziellen und nichtfinanziellen Sektor vieler Volkswirtschaften noch nicht abgeschlossen. Die Situation des Finanzsektors bleibt angespannt, da der Rekapitalisierungsprozess noch nicht beendet ist. Dies wird in Verbindung mit der Antizipation verschärfter Regulierungsmaßnahmen die Kreditvergabetätigkeit im kommenden Jahr hemmen (Schaubild 5, rechts oben).



51. Vor diesem Hintergrund und vor dem Hintergrund der Erfahrungen früherer ausgeprägter Abschwünge (Kasten 1, Seite 32) ist für das **Jahr 2010** lediglich von einer verhaltenen Erholung der Weltwirtschaft auszugehen. Voraussichtlich werden die Zuwachsraten der weltweiten Produktion mit 3,0 vH und die des Welthandels mit 4,5 vH deutlich unter dem Durchschnitt der letzten Jahre liegen.

Auch wenn **Aufwärtschancen** und **Abwärtsrisiken** sich zunehmend annähern, überwiegen weiterhin letztere, zumal noch erhebliche Unsicherheit bezüglich der Bilanzsituation im Finanzsektor besteht. Zudem hat sich von der Öffentlichkeit weitgehend unbeobachtet ein Anstieg protektionistischer Maßnahmen ergeben. Jüngste Untersuchungen kommen zu dem Ergebnis, dass seit November 2008 weltweit mindestens 192 Maßnahmen, die als Diskriminierung von Handelspartnern zu qualifizieren sind, ergriffen wurden. Insgesamt 121 dieser Maß-

nahmen und damit ein Großteil der Eingriffe wurden von den Staaten der G20 entgegen ihrer offiziellen Verlautbarungen verabschiedet (Evenett, 2009). Vielfach gehen diese protektionistischen Maßnahmen auf die in den weltweit aufgelegten Konjunkturprogrammen und Stützungsmaßnahmen für den Finanzsektor enthaltenen Klauseln zurück (Gamberoni und Newfarmer, 2009). Allerdings sind die bisherigen protektionistischen Eingriffe nicht mit denen der Weltwirtschaftskrise vergleichbar, deren Ausmaß die Abwärtsspirale damals noch verstärkt hatte. Würde diese Tendenz sich jedoch intensivieren und es daraufhin zu Vergeltungsmaßnahmen kommen, wären die Auswirkungen auf die Weltkonjunktur spürbar. Eine weitere Ursache für einen Rückfall in eine rezessive Dynamik wäre ein zu starker, nicht fundamental begründeter Anstieg der Rohstoff- und Lebensmittelpreise. Gefahren gehen auch von den weiterhin bestehenden globalen Ungleichgewichten aus (Ziffern 108 ff.).

Kasten 1

Weltwirtschaftliche Erholungsprozesse nach Krisen: Wachstumsschwäche oder beschleunigter Aufholprozess?

Angesichts des abrupten und synchronen Einbrechens der Weltwirtschaft stellt sich die Frage, welchen Verlauf die Weltwirtschaft in den nächsten Jahren nehmen kann. Wie stark sind nach einer Krise die negativen Auswirkungen auf angebotsseitige Faktoren, die beispielsweise durch eine Verfestigung der Arbeitslosigkeit oder durch die teils langwierigen Bereinigungseffekte im Finanzsektor ausgelöst werden? Welche Friktionen können durch das temporäre Einspringen des Staates als Nachfrager der letzten Instanz ausgelöst werden? Welche Faktoren sprechen für eine schnelle, V-förmige Erholung? Um Anhaltspunkte für eine Antwort auf diese Fragen zu finden, bedienen sich einige Studien der Erfahrungen nach früheren scharfen Konjunktureinbrüchen.

So argumentieren Reinhart und Rogoff (2009), dass die Folgen einer schweren Finanzkrise im Wesentlichen durch drei Merkmale gekennzeichnet sind: Die Einbrüche an den Aktien- und Immobilienmärkten sind tief und lang anhaltend, die Einschnitte bei der inländischen Produktion sind scharf aber kurz, wobei die Arbeitslosenquote weniger stark reagiert, aber länger von ihrem langfristigen Pfad abweicht, und die öffentliche Verschuldung steigt drastisch an. Dieser Anstieg ist nicht in erster Linie den Bankenrettungsmaßnahmen geschuldet, sondern liegt vielmehr in dem unausweichlichen Rückgang der Steuereinnahmen während der andauernden konjunkturellen Schwächephase begründet.

Eine anhaltende Schwächung der Konjunktur nach schweren Finanzkrisen auf mittlere Frist wird durch eine Untersuchung des IWF (2009) belegt. So deuten die Daten von Konjunkturabschwüngen in 21 Ländern in den vergangenen 50 Jahren darauf hin, dass Rezessionen, die weltweit synchron auftreten und von einer Finanzkrise ausgelöst wurden, deutlich länger andauern und die sich anschließende konjunkturelle Erholungsphase nach solchen Rezessionen weit weniger dynamisch verläuft. Aufgrund der globalen Synchronisierung fehlen außenwirtschaftliche Impulse. Darüber hinaus verhindert die notwendige Sanierung der Bilanzen, sowohl bei den Banken als auch bei Unternehmen und Haushalten, eine schnelle Belebung der Nachfrage.

Cecchetti et al. (2009) kommen hingegen zu dem Ergebnis, dass schwere Finanzkrisen, die simultan in vielen Ländern auftreten, eine ausgeprägte Aufwärtsdynamik in der Folge nicht notwendigerweise ausschließen. Sie stützen ihre Analyse auf Daten von 40 Krisen in 35 Ländern. Demnach ist die Tiefe des Einbruchs größer, wenn die Finanzkrise von einer Schulden- oder Währungskrise begleitet wird. Ebenso wird die Dauer des Abschwungs durch eine Währungskri-

se verlängert. Eine Schuldenkrise hingegen verkürzt die inländische Rezession, da in den beobachteten Fällen ein Teil der Kosten von Gläubigern im Ausland getragen wurde. Traf die Krise auf ein Land, das im Jahr vor Ausbruch der Krise hohe Zuwachsraten verzeichnete, waren der Einbruch schwächer, die Dauer kürzer und somit die Verluste beim Bruttoinlandsprodukt geringer.

Die Ergebnisse dieser Studien liefern somit kein einheitliches Bild. Für die aktuelle Krise ist dennoch zu erwarten, dass der synchrone Charakter und die Finanzkrise als Auslöser der Krise die Rezession länger andauern lassen und die Erholung nur sehr langsam erfolgen wird. Ebenso werden die Immobilienmärkte noch einige Zeit brauchen, um sich von dem Einbruch zu erholen, und auch die steigende Arbeitslosigkeit wird auf mittlere Frist die Konjunktur belasten.

2. Die konjunkturelle Entwicklung in wichtigen Wirtschaftsräumen

52. Die Erholung der Weltwirtschaft wird aktuell von der deutlichen Aufwärtsdynamik in vielen Schwellenländern angeführt. Auch für die Gruppe der **Industrienationen** ist nach der Stabilisierung im Sommer 2009 für das Jahr 2010 von einer Erholung auszugehen. Diese wird voraussichtlich nur verhalten ausfallen, da einige der zurzeit wirkenden Auftriebskräfte abklingen. Dies gilt gerade für **Europa**, wo aufgrund weiter sinkender Immobilienpreise in einigen Ländern und vor dem Hintergrund der immer noch ausgeprägten außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte allenfalls mit einem moderaten Aufschwung zu rechnen ist. Entscheidend wird deshalb sein, ob die **Schwellenländer** ihre Rolle als Konjunkturanker weiter ausbauen können.

Vereinigte Staaten und andere große Industrienationen

53. Die Konjunktur in den Vereinigten Staaten und in den anderen Industrieländern außerhalb Europas hat sich stabilisiert. Dazu haben vor allem die massiven geld- und fiskalpolitischen Stimulierungsmaßnahmen und die dank staatlicher Stabilisierungsprogramme nachlassenden Spannungen an den Finanzmärkten beigesteuert. Zur Aufhellung des Konjunkturbilds trugen neben diesen Stimuli die Aufstockung der zuvor stark reduzierten Lagerbestände und eine Erholung des Welthandels von dem im Winter erlittenen Einbruch bei. Auffallend ist, dass die Belebung der Wirtschaftsaktivität in Japan, das besonders stark von der Kontraktion des Welthandels betroffen war, früher eingesetzt hat als beispielsweise in den Vereinigten Staaten, in denen die Immobilien- und Finanzkrise stärkere Verwerfungen verursacht hatte.

Vereinigte Staaten

54. In den Vereinigten Staaten verlangsamte sich die konjunkturelle Abwärtsbewegung im ersten Halbjahr 2009 spürbar. Im dritten Quartal 2009 verzeichnete das Bruttoinlandsprodukt wieder eine deutlich positive Zuwachsrate und stieg gegenüber dem Vorquartal um knapp 0,9 vH. Während die stützenden konjunkturellen Impulse in der ersten Jahreshälfte aufgrund der schneller als die Exporte sinkenden Importe noch vom Außenbeitrag kamen, fungierte im dritten Quartal der private Konsum als wichtigste Antriebskraft. Zudem zog die Investitionstätigkeit wieder leicht an. Zu dieser Entwicklung trug insbesondere der „**American Recovery and Reinvestment Act**“ bei. Die dafür veranschlagten 787 Mrd US-Dollar (rund 5,5 vH ge-

messen am nominalen Bruttoinlandsprodukt des Jahres 2008) für die Jahre 2009 und 2010 sollten in Form von Steuersenkungen und zusätzlichen Investitionsausgaben die inländische Verwendung stärken. Darüber hinaus trugen die zunehmende Entspannung an den Finanz- und Immobilienmärkten sowie die Aufhellung der außenwirtschaftlichen Perspektiven zu einer Verbesserung der Situation bei.

55. Diese Entwicklung deutet darauf hin, dass die Konjunktur in den Vereinigten Staaten die Talsohle durchschritten hat. Die Einkaufsmanagerindizes haben zuletzt wieder die Schwelle von 50 Punkten, die Trennlinie zwischen Expansion und Kontraktion, überschritten, die Auftragslage hat sich verbessert und die Industrieproduktion stieg nach einer anderthalb Jahre dauernden Abwärtsbewegung im dritten Quartal wieder. Das Konsumentenvertrauen hat sich von seinem scharfen Einbruch erholt, wenngleich es sich weiterhin auf einem niedrigen Stand befindet. Die Lage am Immobilienmarkt ist immer noch durch ein hohes Überangebot gekennzeichnet, wenngleich die Abwärtsbewegung bei den Preisen zu einem temporären Stillstand gekommen ist.

Zusammen mit den jüngsten Konjunkturindikatoren und der sukzessiven Beruhigung der Lage an den Finanzmärkten wird deutlich, dass die US-amerikanische Wirtschaft ab der zweiten Jahreshälfte wieder auf einen Expansionspfad zurückgekehrt ist. Allerdings lassen etliche fundamentale Faktoren erwarten, dass dieser relativ flach verlaufen wird. So werden die **Privaten Konsumausgaben** – mit 70 vH des Bruttoinlandsprodukts das größte Verwendungsaggregat – durch die anhaltende Verschlechterung der Lage auf dem **Arbeitsmarkt** gedämpft. Die Arbeitslosenquote könnte bis zum Jahresende auf etwa 10 vH und damit auf den höchsten Stand seit 26 Jahren steigen. Obschon sich der Beschäftigungsabbau seit Jahresmitte verlangsamt hat, wird die Entwicklung der Einkommen weiterhin vom Arbeitsmarkt belastet.

Zudem wurde die Kreditvergabe in Folge der Bankenkrise deutlich eingeschränkt, und die privaten Haushalte sehen sich aufgrund der hohen Vermögensverluste und der in den vergangenen Jahren stark gestiegenen Verschuldung gezwungen, ihre finanzielle Situation zu konsolidieren. So hat sich die Sparquote in den ersten drei Quartalen gegenüber dem Vorjahr deutlich erhöht. Die Erholung des privaten Verbrauchs zu Beginn des zweiten Halbjahrs ist wohl zu einem guten Teil auf die staatlichen Maßnahmen zurückzuführen. Trotz der Belebung in der zweiten Jahreshälfte werden die Privaten Konsumausgaben im Jahr 2009 insgesamt um 0,8 vH und damit stärker als im vorangegangenen Jahr schrumpfen (Tabelle 1). Schließlich gehen von den **Investitionen** weiterhin dämpfende Wirkungen aus. Die Kapazitätsauslastung im Verarbeitenden Gewerbe lag zuletzt bei 67 vH und damit um 13 Prozentpunkte unter dem Durchschnitt der vergangenen zweieinhalb Jahrzehnte.

56. Die konjunkturelle Situation in den Vereinigten Staaten wird sich voraussichtlich im **Jahr 2010** nur schleppend verbessern. Wenngleich sich die Erholung, die sich im zweiten Halbjahr 2009 abzeichnete, im nächsten Jahr fortsetzen dürfte, wird die Kapazitätsauslastung gemessen an ihrem langfristigen Durchschnitt noch extrem niedrig bleiben. Dies wird weiterhin die Nachfrage nach Investitionsgütern sowie den Arbeitsmarkt belasten. Trotz der Bodenbildung am Immobilienmarkt sind noch keine nennenswerten Impulse durch den Wohnungs-

bau zu erwarten, da weiterhin ein hohes Überangebot besteht. Zudem spricht einiges dafür, dass die gewerblichen Bauinvestitionen der Entwicklung der Wohnungsbauinvestitionen folgen und somit die konjunkturelle Entwicklung belasten werden. In Verbindung mit fortbestehenden Abwärtsrisiken am Gewerbeimmobilienmarkt birgt dies Risiken für eine erneute Abschwächung der Konjunktur.

Tabelle 1

Wirtschaftsdaten für die Vereinigten Staaten

vH[1)]

	2006	2007	2008	2009[2)]	2010[2)]
Bruttoinlandsprodukt[3)]	2,7	2,1	0,4	– 2,5	1,8
Private Konsumausgaben[3)]	2,9	2,6	– 0,2	– 0,8	0,7
Private Bruttoanlageinvestitionen[3)]	2,3	– 2,1	– 5,1	–16,8	– 1,0
Konsum und Bruttoinvestitionen[4)] des Staates[3)]	1,4	1,7	3,1	2,2	3,5
Exporte von Waren und Dienstleistungen[3)]	9,0	8,7	5,4	–11,6	4,5
Importe von Waren und Dienstleistungen[3)]	6,1	2,0	– 3,2	–15,3	4,3
Verbraucherpreise	3,2	2,9	3,8	– 0,4	1,3
Arbeitslosenquote[5)]	4,6	4,6	5,8	9,2	10,1
Leistungsbilanzsaldo[6)]	– 6,0	– 5,3	– 4,7	– 3,0	– 2,6
Finanzierungssaldo des Staates[6)]	– 2,2	– 2,9	– 5,9	–11,9	–11,0
Schuldenstand des Staates[6)]	61,7	62,9	71,1	85,0	93,6

1) Soweit nicht anders definiert: Veränderung gegenüber dem Vorjahr.– 2) Eigene Schätzung auf Basis von Angaben internationaler und nationaler Institutionen.– 3) In Preisen von 2005.– 4) Bruttoanlageinvestitionen zuzüglich Vorratsveränderungen.– 5) Arbeitslose in vH der zivilen Erwerbspersonen.– 6) In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in vH.

Quellen: BEA, OECD

Eine nachhaltige, sich selbst tragende konjunkturelle Erholung würde zudem ein stabiles Finanzsystem voraussetzen. Diese Bedingung ist trotz der verringerten Spannungen bei weitem noch nicht erfüllt. Spiegelbild für dieses veränderte finanzielle Umfeld ist der anhaltende Druck auf die privaten Haushalte, ihre in den letzten Jahren erheblich gestiegene Verschuldung an ihre Einkommens- und Vermögenssituation anzupassen. Unter diesen Umständen erscheint eine Rückkehr zu einem schuldenfinanzierten Wachstumsmuster unwahrscheinlich; eher ist mit einem den privaten Konsum drosselnden **weiteren Anstieg der Sparquote** zu rechnen. Schließlich sind die immensen Haushaltsdefizite ohne eine Unterhöhlung der Tragfähigkeit der Staatsfinanzen, sowie die äußerst expansive Geldpolitik ohne eine Gefährdung der Preisniveaustabilität nicht aufrecht zu erhalten. Die erforderliche Exit-Strategie wird somit vermehrt die konjunkturelle Entwicklung beeinflussen, wenngleich ihre Umsetzung angesichts der fragilen Erholung der Konjunktur nur zögerlich angegangen werden dürfte. Allerdings werden die fiskalischen Nachfrageimpulse bei der gegenwärtigen Gesetzeslage voraussichtlich bereits im Jahr 2010 abnehmen, da dann einige befristete Maßnahmen auslaufen. Unter diesen Bedingungen kann für das Jahr 2010 nur mit einem moderaten, von einem hohen statistischen Überhang aus dem vorangegangenen Jahr getriebenen Wirtschaftswachstum von 1,8 vH gerechnet werden.

Japan

57. Die japanische Volkswirtschaft wurde besonders stark von den indirekten Folgen der Krise über den **Außenhandel** in Mitleidenschaft gezogen. Das Jahr 2009 begann mit einem weiteren kräftigen Rückgang des Bruttoinlandsprodukts. Ausfuhr und Industrieproduktion sackten im ersten Quartal um mehr als 22 vH gegenüber dem Vorquartal ab. Vor allem die Kernbereiche der Industrie – der Fahrzeug- und Maschinenbau sowie die Elektronikindustrie – waren von dieser Entwicklung betroffen. Die Produktionseinbußen ließen den Auslastungsgrad im Verarbeitenden Gewerbe zu Jahresanfang auf unter 65 vH und das Bruttoinlandsprodukt im Vorjahresvergleich um 8,7 vH sinken.

Im Verlauf des Frühjahrs schwenkte die japanische Wirtschaft dann wieder auf einen moderaten Erholungskurs ein; das Bruttoinlandsprodukt legte im zweiten Vierteljahr um 0,6 vH gegenüber dem Vorquartal zu. Dazu haben neben den nachlassenden Spannungen an den Finanzmärkten Nachfrageimpulse aus den Schwellenländern, insbesondere aus China, sowie eine nach einem spürbaren Vorratsabbau einsetzende Wende im Lagerzyklus beigetragen. Dies schlug sich in einer signifikanten Belebung bei den Exporten und bei der Industrieproduktion nieder. Darüber hinaus wurde die Konjunkturaufhellung von umfangreichen fiskalpolitischen Stimuli angetrieben. Die Regierung brachte insgesamt drei Konjunkturprogramme mit einem Gesamtvolumen von rund 5 vH gemessen am aktuellen nominalen Bruttoinlandsprodukt auf den Weg. Neben erhöhten öffentlichen Investitionen beinhalteten diese Programme Steuererleichterungen und Direktzahlungen an die privaten Haushalte sowie eine gezielte Stützung der heimischen Produktion. Diese Maßnahmen schlugen sich im zweiten Quartal 2009 in einer Verbesserung der Privaten Konsumausgaben und einem kräftig beschleunigten Anstieg der öffentlichen Investitionen nieder. Dagegen gingen die privaten Investitionen infolge der niedrigen Kapazitätsauslastung weiterhin deutlich zurück.

Die Erholung der japanischen Wirtschaft hat sich im zweiten Halbjahr 2009 fortgesetzt. Der starke Einbruch im Winterhalbjahr 2008/2009 konnte jedoch bei weitem nicht wettgemacht werden, sodass das Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2009 um 5,6 vH im Vorjahresvergleich zurückging (Tabelle 2). Die entscheidende Ursache war der starke Exporteinbruch. Die wirtschaftliche Entwicklung wurde zudem durch einen Rückgang des privaten Verbrauchs gedämpft, verursacht durch einen sprunghaften Anstieg der Arbeitslosenquote auf 5,5 vH im Jahresdurchschnitt, nominale sowie reale Lohnkürzungen und durch die Nachwirkungen der in der Rezession erlittenen Vermögensverluste. Die private Investitionsnachfrage blieb über das ganze Jahr hinweg ein Belastungsfaktor. Lediglich die öffentlichen Investitionen haben im Jahresdurchschnitt ihr Vorjahresniveau übertroffen.

58. Die **weitere konjunkturelle Entwicklung** Japans im Jahr 2010 ist im starken Maße abhängig von der Entwicklung des internationalen Umfelds. Die robuste Nachfrage aus China, einem der wichtigsten Handelspartner Japans, dämpfte bereits im abgelaufenen Jahr den Konjunktureinbruch. Ebenfalls zeichnet sich in den Vereinigten Staaten eine Entspannung ab, sodass für Japan im kommenden Jahr positive außenwirtschaftliche Impulse zu erwarten sind. Diese werden angesichts der Fragilität der globalen Konjunkturerholung voraussichtlich schwächer ausfallen als in früheren Aufschwungphasen. Aus heutiger Sicht ist es wenig wahr-

scheinlich, dass dies durch stärkere binnenwirtschaftliche Auftriebskräfte kompensiert wird. Die für japanische Verhältnisse hohe Arbeitslosenquote und die negative Lohnentwicklung lassen eine verhaltene Entwicklung der Konsumausgaben erwarten, die Impulse seitens des Lageraufbaus dürften temporärer Natur sein, und die infolge der Konjunkturpakete enorm gestiegene Staatsverschuldung lässt kaum Spielraum für weitere Stimulierungsmaßnahmen. Daher ist für das kommende Jahr nur mit sehr geringen Quartalszuwachsraten zu rechnen. Zusammen mit einem deutlichen statistischen Überhang aus dem Jahr 2009 wird im Jahr 2010 die Zuwachsrate der wirtschaftlichen Aktivität voraussichtlich 1,6 vH betragen. Mittelfristig wird aufgrund des extrem hohen Schuldenstands eine energische Konsolidierung der Staatsfinanzen erforderlich sein.

Tabelle 2

Wirtschaftsdaten für Japan

vH[1)]

	2006	2007	2008	2009[2)]	2010[2)]
Bruttoinlandsprodukt[3)]	2,0	2,3	– 0,7	– 5,6	1,6
Private Konsumausgaben[3)]	1,5	0,7	0,6	– 1,1	0,6
Private Bruttoanlageinvestitionen[3)]	2,0	2,9	– 4,5	–13,2	0,9
Konsum und Bruttoinvestitionen[4)] des Staates[3)]	– 0,9	0,2	– 0,5	2,0	2,8
Exporte von Waren und Dienstleistungen[3)]	9,7	8,4	1,8	–26,3	7,5
Importe von Waren und Dienstleistungen[3)]	4,2	1,5	0,9	–16,5	2,5
Verbraucherpreise	0,3	0,0	1,4	– 1,1	– 0,6
Arbeitslosenquote[5)]	4,1	3,9	4,0	5,5	6,1
Leistungsbilanzsaldo[6)]	3,9	4,9	3,2	2,0	2,1
Finanzierungssaldo des Staates[6)]	– 1,6	– 2,5	– 2,7	– 8,6	–10,0
Schuldenstand des Staates[6)]	172,1	167,1	172,1	189,6	199,8

1) Soweit nicht anders definiert: Veränderung gegenüber dem Vorjahr.– 2) Eigene Schätzung auf Basis von Angaben internationaler und nationaler Institutionen.– 3) In Preisen von 2000.– 4) Bruttoanlageinvestitionen zuzüglich Vorratsveränderungen.– 5) Arbeitslose in vH der zivilen Erwerbspersonen.– 6) In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in vH.

Quellen: ESRI, OECD

Andere große Industriestaaten außerhalb Europas

59. **Kanada** und **Neuseeland** verzeichneten im Jahr 2009 einen im Vergleich zu den meisten anderen OECD-Ländern moderaten Rückgang des Bruttoinlandsprodukts. **Australien** ist wohl das einzige größere Industrieland, das von einer Rezession verschont geblieben ist und im Jahr 2009 einen Anstieg des Bruttoinlandsprodukts realisieren konnte. In all diesen Ländern wurden umfangreiche fiskalpolitische Stützungsmaßnahmen ergriffen, wofür angesichts der zuvor bestehenden Überschüsse in den öffentlichen Haushalten vergleichsweise günstige Voraussetzungen bestanden. Von diesen Stützungsmaßnahmen abgesehen wirkte der Wiederanstieg der Rohstoffpreise stimulierend; eine anziehende Nachfrage aus China gab dabei vor allem Australien konjunkturelle Impulse. So hat die australische Notenbank als erste Zentralbank der Industrieländer bereits eine geldpolitische Kehrtwende vollzogen und den Leitzins wieder leicht angehoben. Für das Jahr 2010 kann in all diesen Ländern eine fortgesetzte wirtschaftliche Erholung erwartet werden.

Asiatische Schwellenländer

60. Die asiatischen Schwellenländer konnten nach dem schlagartigen und deutlichen Wegbrechen ihrer Exporte eine bemerkenswert **schnelle Konjunkturwende** einleiten. Die Auswirkungen der Krise waren jedoch auch hier zunächst ausgeprägt – lediglich die großen Volkswirtschaften China, Indien und Indonesien verzeichneten keine Rezession (Tabelle 3). Es ist davon auszugehen, dass die Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2009 für diese Länder immer noch 8,5 vH, 5,4 vH beziehungsweise 4,0 vH betrugen. Hingegen mussten insbesondere die stark auf das Verarbeitende Gewerbe ausgerichteten exportorientierten Länder hohe Produktionseinbußen hinnehmen, die in Form von weiterhin unterausgelasteten Kapazitäten fortwirken. So verzeichneten die aufstrebenden Industrieländer wie Südkorea, Taiwan, Hongkong und Singapur im Jahr 2009 einen durchschnittlichen Rückgang des Bruttoinlandsprodukts von etwas mehr als 2 vH.

Tabelle 3

Die voraussichtliche Entwicklung in wichtigen Schwellenländern und Rohöl exportierenden Ländern

Land/Ländergruppe	Bruttoinlandsprodukt[1]				Leistungsbilanzsaldo			
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr				In Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen			
	vH				vH			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
Brasilien	5,7	5,1	– 0,7	3,5	0,1	– 1,8	– 1,3	– 1,9
China	13,0	9,0	8,5	9,0	11,0	9,8	7,8	8,6
Indien	9,4	7,3	5,4	6,4	– 1,0	– 2,2	– 2,2	– 2,5
Russische Föderation	8,1	5,6	– 7,5	1,5	6,0	6,1	3,6	4,5
Lateinamerika[2]	5,5	4,1	– 2,5	2,9	0,6	– 0,4	– 0,5	– 0,6
Südostasiatische Schwellenländer[3]	5,7	2,9	– 1,1	3,8	5,5	3,7	5,2	4,3
Rohöl exportierende Länder[4]	6,3	5,9	1,4	4,1	16,4	16,9	3,1	7,8

1) Die Veränderungsraten der Ländergruppen sind gewichtet mit den Anteilen am nominalen Bruttoinlandsprodukt der einzelnen Länder im jeweiligen Jahr.– 2) Argentinien, Brasilien, Chile, Kolumbien, Mexiko, Peru, Venezuela.– 3) Hongkong (China), Indonesien, Malaysia, Singapur, Südkorea, Taiwan, Thailand, Vietnam.– 4) Algerien, Angola, Ecuador, Indonesien, Irak, Iran, Katar, Kuwait, Vereinigte Arabische Emirate.

Quelle für eigene Berechnungen: IWF

Flankiert von einem raschen Wiederaufleben der Kapitalzuflüsse und einer im Vergleich zu anderen Weltregionen deutlichen Entspannung an den Kapitalmärkten stellten expansive **Maßnahmen zur finanz- und geldpolitischen** Konjunkturstützung die Basis für die Konjunkturerholung dar (Schaubild 6, Seite 40). So hat China ein Konjunkturpaket in Höhe von rund 14 vH des nominalen Bruttoinlandsprodukts für die Jahre 2009 und 2010 aufgelegt; das Volumen der diskretionären Maßnahmen in Indien und Indonesien war mit etwa 1 vH und 1,5 vH deutlich geringer. Darüber hinaus verfolgten die Notenbanken eine stark expansiv ausgerichtete Geldpolitik. In China wurden nicht nur der Leitzins und der Mindestreservesatz kräftig gesenkt; durch eine Lockerung der Vergaberegelungen wurde die Kreditvergabe direkt angekurbelt. Damit konnte zwar die Investitionstätigkeit gestützt werden, die Liquiditätsschwemme lässt jedoch bereits Befürchtungen bezüglich der Qualität der Aktiva des Banken-

systems aufkommen. Ähnlich gelagerte Risiken ergeben sich in den anderen asiatischen Schwellenländern, die große Programme zur Gewährung von Kreditgarantien aufgelegt haben.

61. Aktuell stellt sich die Frage, ob sich die teils deutlichen Erholungstendenzen verfestigen und in einen **sich selbst tragenden Aufschwung** münden, sobald die kurzfristigen Wirkungen des Nachholens von Lagerinvestitionen und der wirtschaftspolitischen Stimulierung an Bedeutung verlieren. In vergangenen Zyklen wiesen die meisten asiatischen Volkswirtschaften aufgrund ihrer Exportorientierung einen teils deutlichen Nachlauf gegenüber der Konjunkturentwicklung der Industriestaaten auf. Vor dem Hintergrund einer eher verhaltenen Aufwärtsbewegung in den hochentwickelten Ländern stellt sich die Frage, ob von dieser Region starke Impulse für die weltwirtschaftliche Entwicklung zu erwarten sind.

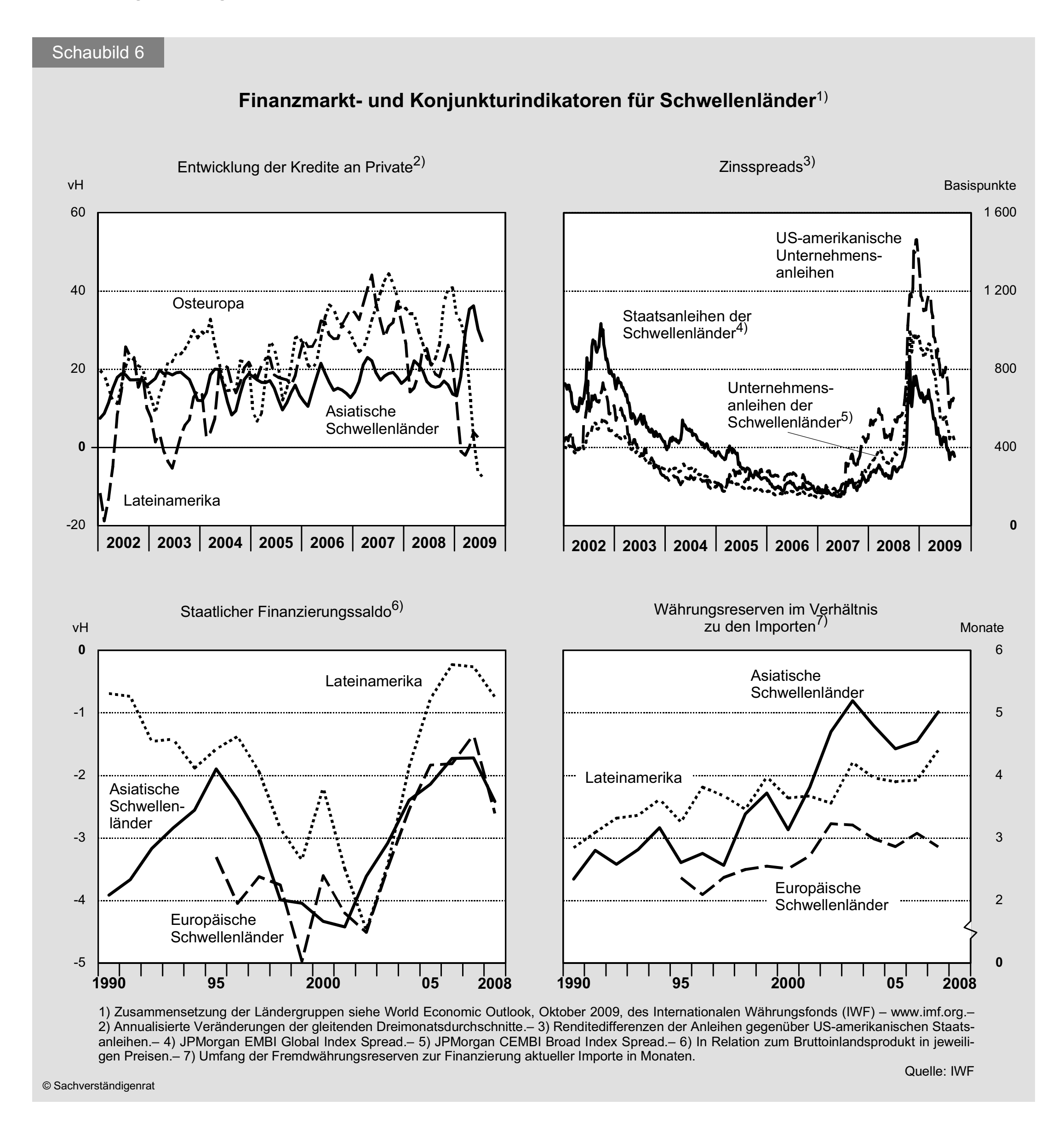
Einiges spricht dafür, dass die Wachstumsdynamik in Asien im nächsten Jahr an Kraft gewinnen wird. Nur in wenigen Ländern der Region zwingen angespannte Staatsfinanzen die Wirtschaftspolitik zu kurzfristigen Konsolidierungsanstrengungen. Zusammen mit hohen **Fremdwährungsreserven** eröffnen sich damit Handlungsspielräume für weitere Ausgaben des öffentlichen Sektors, um die Importnachfrage zu stimulieren. Zudem ist in den nächsten Quartalen davon auszugehen, dass sich die Finanzierungskonditionen auf den Kapitalmärkten weiter entspannen.

Trotzdem ist es unwahrscheinlich, dass sich die asiatischen Schwellenländer in der kurzen Frist zur Nachfragelokomotive der Weltwirtschaft entwickeln können. So betrugen die Privaten Konsumausgaben in China gemessen zu Marktpreisen im Jahr 2007 gerade einmal ein Achtel des US-amerikanischen Konsums. Zudem ist auch für die asiatischen Schwellenländer im Jahr 2010 von einer weiteren Erhöhung der Arbeitslosigkeit und einer verhaltenen Investitionstätigkeit auszugehen, da die **Kapazitätsauslastung** in den meisten Volkswirtschaften weit unter dem Vorkrisenniveau liegt. Weiterhin bergen die sehr hohen Zuwachsraten bei der Kreditvergabe das Risiko einer Verschlechterung der Kreditqualität in der Zukunft. Schließlich wird der langfristig notwendige Übergang zu einer stärkeren Binnendynamik nicht von heute auf morgen vonstatten gehen können, da strukturelle Faktoren wie das Fehlen sozialer Sicherungsnetze und unvollständig entwickelte Finanzsysteme erheblich zu einer ausgeprägten Neigung zum Vorsorgesparen und den damit verbundenen Kapitalexporten beitragen.

Russland, Brasilien und andere große Rohstoffexporteure

62. Trotz des zunächst starken Rückgangs der Rohölpreise kam es in den Ländern, die relativ stark von Energieexporten abhängig sind, zu teils deutlich divergierenden Entwicklungen. Vor allem **Russland** musste tiefe Einschnitte hinnehmen. Aktuell ist für das Jahr 2009 von einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts um 7,5 vH auszugehen (Tabelle 3). Grund für diesen extremen Einbruch war neben dem Fall der Rohstoffpreise eine schlagartige Umkehr der in den letzten Jahren stark gestiegenen Kapitalzuflüsse. Diese hatten in den Jahren zuvor zu einem kreditfinanzierten Investitionsboom und einem starken Anstieg der Verschuldung in Fremdwährung geführt. Im Januar 2009 kam es zu einer erzwungenen Abwertung des Rubels; der Einbruch bei der Investitionsnachfrage verschärfte sich. Zwar hat sich im Verlauf des Jah-

res 2009 die Abwärtsdynamik spürbar abgeschwächt, für das kommende Jahr ist allerdings lediglich mit einer schleppenden Erholung zu rechnen, die von einer zunehmend expansiv ausgerichteten Fiskalpolitik sowie von höheren Öl- und Gaspreisen gestützt wird. Die anderen Mitglieder der **Gemeinschaft Unabhängiger Staaten** (GUS) erlebten zum Teil noch tiefere Einbrüche ihrer Wirtschaftsaktivität, nicht zuletzt als Folge von Ansteckungseffekten aus Russland. Darunter litten vor allem die rohstoffärmeren Mitglieder der GUS. Besonders schwer waren zudem Länder wie die Ukraine betroffen, die zuvor eine starke Ausweitung der Kreditvergabetätigkeit erfahren hatten.



1) Zusammensetzung der Ländergruppen siehe World Economic Outlook, Oktober 2009, des Internationalen Währungsfonds (IWF) – www.imf.org.– 2) Annualisierte Veränderungen der gleitenden Dreimonatsdurchschnitte.– 3) Renditedifferenzen der Anleihen gegenüber US-amerikanischen Staatsanleihen.– 4) JPMorgan EMBI Global Index Spread.– 5) JPMorgan CEMBI Broad Index Spread.– 6) In Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen.– 7) Umfang der Fremdwährungsreserven zur Finanzierung aktueller Importe in Monaten.

Quelle: IWF

63. Die Konjunkturentwicklung in **Brasilien** schwächte sich zwar merklich ab, sie wurde jedoch von einer robusten Binnenkonjunktur und der im Vergleich zu Russland breiteren regionalen und sektoralen Diversifikation seiner Exporte gestützt. Schon zur Mitte des Jahres 2009 deutete sich eine Erholung insbesondere bei der Industrieproduktion an, die sich

auch auf die lateinamerikanischen Nachbarstaaten positiv auswirkte. Nach einem geringen Rückgang des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2009 ist davon auszugehen, dass die Wirtschaftsleistung im Jahr 2010 mit einer Rate von über 3 vH zulegen wird.

64. In den **Rohöl exportierenden Staaten** des Mittleren Ostens kam es ebenso zu einer deutlichen Abschwächung der Wachstumsdynamik. Die seit Ende Dezember 2008 ansteigenden Rohstoffpreise und die trotz eines erheblichen Einnahmerückgangs ergriffenen Maßnahmen zur Ausweitung der Staatsausgaben lassen jedoch für das nächste Jahr eine Rückkehr zu einem beschleunigten Wachstum erwarten. Von den durchgeführten finanzpolitischen Maßnahmen profitieren nicht zuletzt die rohstoffärmeren Nachbarstaaten der Region, die im abgelaufenen Jahr sogar deutlich positive Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts zu verzeichnen hatten.

Die Länder der Europäischen Union

65. Die konjunkturelle Situation im **Euro-Raum**, der zu Beginn des Jahres 2009 einen starken Einbruch erlebt hatte, stabilisierte sich zur Jahresmitte wieder. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Rezession im Frühjahr ihren Tiefpunkt durchschritten hat. Angeführt durch eine Erholung der Vertrauensindikatoren verlangsamte sich der Abschwung bis zum Sommer und die Konjunktur zog, insbesondere im dritten Quartal, wieder leicht an. Deutschland und Frankreich wiesen bereits im zweiten Quartal wieder geringfügig positive Zuwachsraten auf. Die Konjunkturaufhellung ist jedoch in erster Linie auf das Ende des kräftigen Lagerabbaus im ersten Halbjahr und das immer stärkere Durchwirken der Konjunkturprogramme zurückzuführen. Für das Gesamtjahr 2009 muss mit einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts um 3,9 vH gerechnet werden (Tabelle 4, Seite 42).

66. Aktuell verharren die **Bruttoanlageinvestitionen** auf niedrigem Niveau, nachdem sie im ersten Quartal 2009 um 5,4 vH gegenüber dem Vorquartal zurückgegangen waren. Dieser starke Einbruch war hauptsächlich den gesunkenen Ausrüstungsinvestitionen in Folge der schrumpfenden Industrieproduktion geschuldet. Der **Konsum** verzeichnete einen nur geringen Rückgang zu Beginn des Jahres um 0,5 vH, stabilisierte sich jedoch ab dem zweiten Quartal. Grund für die verhältnismäßig robuste Entwicklung war einerseits die sinkende Inflation; andererseits wirkten sich die noch angestiegenen Nominallöhne stützend auf den Konsum aus. Zudem federten die automatischen Stabilisatoren und diskretionäre Maßnahmen wie die in vielen Ländern eingeführten Abwrackprämien eine Schwächung des Konsums ab. Insgesamt ist davon auszugehen, dass die Privaten Konsumausgaben im Euro-Raum im Jahr 2009 leicht um 0,9 vH zurückgegangen sind. Der Einbruch bei den Investitionen schlägt hingegen mit 10,4 vH deutlich stärker zu Buche.

In fast allen Ländern des Euro-Raums hat sich die Finanzkrise spürbar auf den **Arbeitsmarkt** ausgewirkt. Besonders stark stiegen dabei die Arbeitslosenzahlen in den Ländern, die zuvor einen Immobilienboom erlebt hatten, wie in Spanien und Irland. Der Zusammenbruch des aufgeblähten Bausektors ließ dort die Arbeitslosenquote weit über den Durchschnitt der Euro-Länder (9,5 vH) ansteigen.

Tabelle 4

Wirtschaftsdaten für den Euro-Raum

vH[1)]

	2006	2007	2008	2009[2)]	2010[2)]
Gesamtwirtschaftliche Entwicklung[3)]					
Bruttoinlandsprodukt	3,0	2,7	0,6	– 3,9	0,7
Private Konsumausgaben	2,0	1,6	0,3	– 0,9	0,2
Konsumausgaben des Staates	2,0	2,2	2,1	2,3	1,5
Bruttoanlageinvestitionen	5,5	4,9	– 0,3	–10,4	– 1,6
Exporte von Waren und Dienstleistungen	8,2	6,0	1,2	–14,5	4,0
Importe von Waren und Dienstleistungen	8,2	5,2	1,1	–12,5	2,9
Weitere Wirtschaftsdaten					
Verbraucherpreise[4)]	2,2	2,1	3,3	0,3	1,1
Kurzfristiger Zinssatz (%)[5)]	3,1	4,3	4,6	1,0	1,3
Langfristiger Zinssatz (%)[6)]	3,8	4,3	4,3	3,4	4,0
Arbeitslosenquote[7)]	8,3	7,4	7,5	9,5	10,7
Leistungsbilanzsaldo[8)]	0,1	– 0,1	0,1	– 1,2	– 0,3
Finanzierungssaldo des Staates[8)]	– 1,3	– 0,6	– 2,0	– 5,7	– 6,4
Schuldenstand des Staates[8)]	68,6	66,2	69,6	80,0	84,0

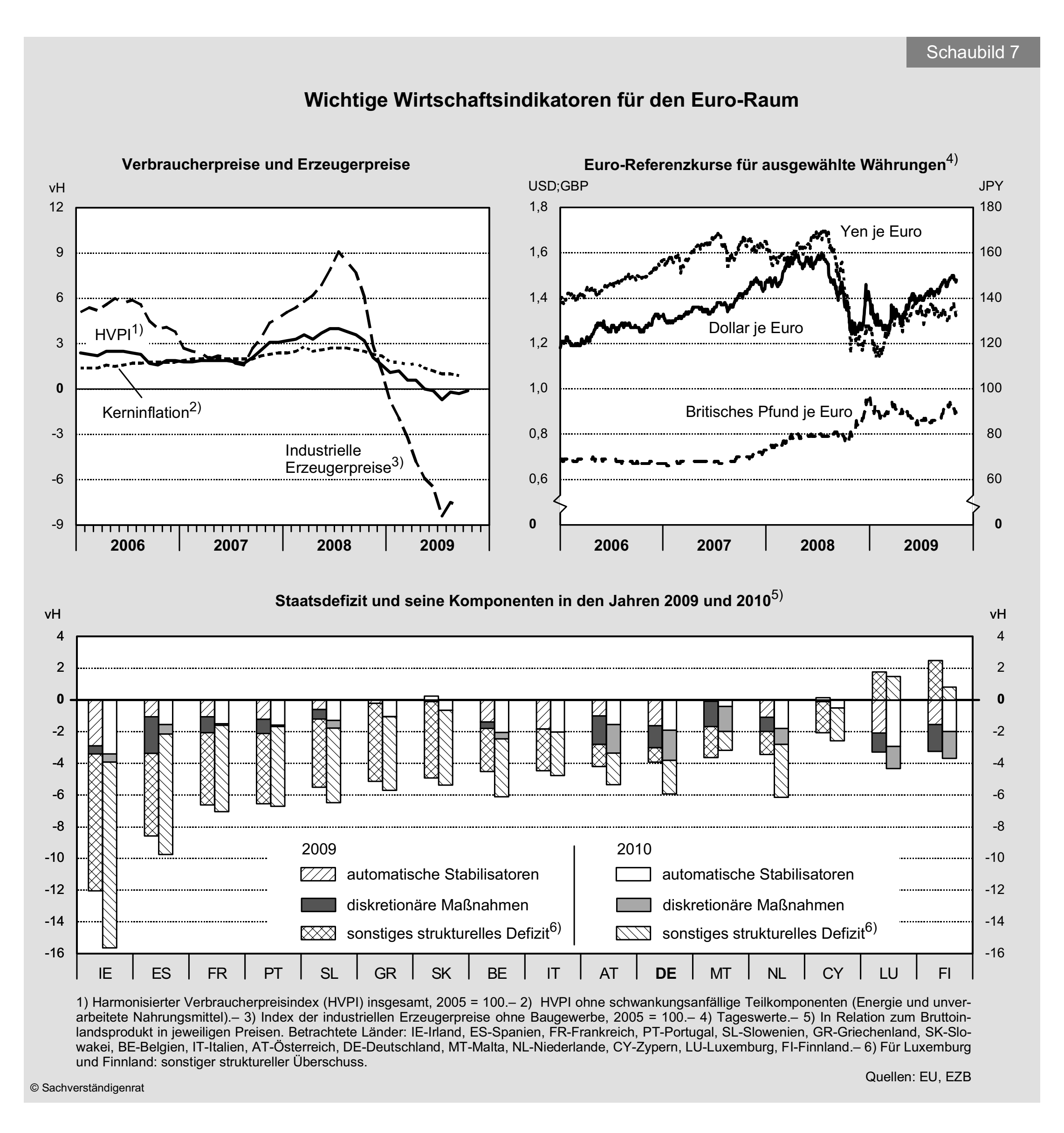
1) Soweit nicht anders definiert: Veränderung gegenüber dem Vorjahr.– 2) Eigene Schätzung auf Basis von Angaben internationaler und nationaler Institutionen.– 3) In Preisen von 2000.– 4) Harmonisierter Verbraucherpreisindex (HVPI).– 5) Für Dreimonatswechsel (Jahresdurchschnitte).– 6) Für Staatsschuldpapiere mit einer Laufzeit von 10 Jahren (Jahresdurchschnitte).– 7) Von der EU standardisierte Arbeitslosenquote gemäß Richtlinien der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO-Konzept). Arbeitslose in vH der zivilen Erwerbspersonen.– 8) In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in vH.

Quelle: EU

67. Seit Oktober 2008 hat die **Europäische Zentralbank** (EZB) den Leitzins innerhalb von sieben Monaten von 4,25 % auf 1 % gesenkt. Um der weiterhin angespannten Lage auf den Finanzmärkten Rechnung zu tragen, hat sie darüber hinaus fünf außergewöhnliche Maßnahmen zur Erhöhung der Liquidität ergriffen: Zentralbankgeld wird seitdem in unbegrenzter Menge zum Leitzins ausgegeben, gegen einen ausgeweiteten Kreis von Sicherheiten, zu Laufzeiten von bis zu einem Jahr. Ferner stellt die EZB Liquidität in Fremdwährung zur Verfügung und kauft direkt Pfandbriefe auf. Mit diesen Maßnahmen ist es der EZB gelungen, die Unsicherheit auf den Finanzmärkten, gemessen an der Zinsdifferenz zwischen besicherten und unbesicherten Geldanlagen, auf das Niveau zu Krisenbeginn Ende August 2007 zu reduzieren (Ziffer 134).

Dass es bei dieser außerordentlich expansiven Geldpolitik zu einem deutlichen Rückgang der Verbraucher- und besonders der Erzeugerpreise kam, ist neben der ausgeprägten Rezession im Wesentlichen auf den im Vergleich zum Vorjahr rapiden Preisverfall bei Energie und anderen Rohstoffen zurückzuführen. Von Januar bis September 2009 lag der Rohölpreis je Barrel im Durchschnitt um 31 Euro unter dem jeweiligen Vorjahreswert. Dies hatte zur Folge, dass der **Harmonisierte Verbraucherpreisindex** (HVPI) in den Monaten Juni bis Oktober negative Zuwachsraten aufwies (Schaubild 7, links oben). Raten für die Kerninflation von über 1 vH sowie stabile Inflationserwartungen deuten aber darauf hin, dass die Rezession nicht zu einer Deflation führen wird. Voraussichtlich ab November 2009 wird von den Rohölpreisen erstmals wieder eine preissteigernde Wirkung ausgehen, dann sollten die Unter-

schiede zwischen Kerninflation und HVPI wieder auf das historisch übliche Maß schrumpfen. Die zunehmenden staatlichen Haushaltsdefizite im Euro-Raum könnten in der Tendenz ebenfalls preissteigernd wirken, wenn die EZB nicht rechtzeitig und in ausreichendem Umfang gegensteuert (Schaubild 7, unten, siehe auch Ziffer 111). Von den Arbeitsmärkten dürften hingegen preisdämpfende Wirkungen ausgehen, die bei stabilen Inflationserwartungen jedoch keine dauerhaften deflationären Tendenzen zur Folge haben sollten.



1) Harmonisierter Verbraucherpreisindex (HVPI) insgesamt, 2005 = 100.– 2) HVPI ohne schwankungsanfällige Teilkomponenten (Energie und unverarbeitete Nahrungsmittel).– 3) Index der industriellen Erzeugerpreise ohne Baugewerbe, 2005 = 100.– 4) Tageswerte.– 5) In Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen. Betrachtete Länder: IE-Irland, ES-Spanien, FR-Frankreich, PT-Portugal, SL-Slowenien, GR-Griechenland, SK-Slowakei, BE-Belgien, IT-Italien, AT-Österreich, DE-Deutschland, MT-Malta, NL-Niederlande, CY-Zypern, LU-Luxemburg, FI-Finnland.– 6) Für Luxemburg und Finnland: sonstiger struktureller Überschuss.

Quellen: EU, EZB

© Sachverständigenrat

Nach starken Devisenmarktturbulenzen in der zweiten Hälfte des Jahres 2008, während derer der Euro gegenüber US-Dollar und Yen deutlich abgewertet, gegenüber dem Pfund Sterling deutlich aufgewertet hatte, war die Entwicklung im Jahr 2009 wesentlich stabiler (Schaubild 7, rechts oben). Der reale effektive Wechselkurs als Maß für die Wettbewerbsfähigkeit des Euro-Raums liegt in etwa auf dem Niveau zu Jahresbeginn 2008.

68. In den übrigen Ländern der Europäischen Union hat die Finanzkrise tiefe Spuren hinterlassen: Die Länder **Mittel- und Osteuropas** verzeichneten einen deutlichen Rückgang der Industrieproduktion und der Exporte, da die Nachfrage aus den Ländern des Euro-Raums spürbar nachließ. Insgesamt ist für das Jahr 2009 von einem Rückgang der Wirtschaftsleistung von 4,2 vH auszugehen, wobei der Konjunktureinbruch in den baltischen Ländern besonders drastisch ausfällt (Tabelle 5). Speziell die osteuropäischen Länder, die in den Jahren zuvor große Leistungsbilanzdefizite angehäuft hatten, wurden aufgrund der markanten Verschlechterung der Refinanzierungsbedingungen sowie der sich umkehrenden Kapitalströme in eine tiefe Rezession gestürzt. Einige Länder waren gezwungen, finanzielle Unterstützung beim Internationalen Währungsfonds und bei der Europäischen Union anzufordern. Durch die Hilfen dieser Institutionen konnte der Abwertungsdruck auf die entsprechenden Währungen abgefedert werden. So konnten insbesondere die **Baltischen Länder** die Kopplung ihrer

Tabelle 5

Wirtschaftsdaten für die Länder der Europäischen Union

Land/Ländergruppe	Bruttoinlandsprodukt 1)2)				Verbraucherpreise 2)3)				Arbeitslosenquote 4)			
	2007	2008	2009 5)	2010 5)	2007	2008	2009 5)	2010 5)	2007	2008	2009 5)	2010 5)
Belgien	2,9	1,0	– 3,1	0,5	1,8	4,5	0,1	1,1	7,5	7,0	8,3	9,8
Deutschland	2,5	1,3	– 5,0	1,6	2,3	2,6	0,3	1,2	9,0	7,8	8,2	9,4
Finnland	4,2	1,0	– 6,6	0,9	1,6	3,9	1,6	1,4	6,9	6,4	8,6	10,1
Frankreich	2,3	0,4	– 2,1	1,1	1,6	3,2	0,2	1,0	8,4	7,8	9,6	10,3
Griechenland	4,5	2,0	– 0,9	– 0,1	3,0	4,2	1,2	1,4	8,3	7,7	9,2	10,3
Irland	6,0	– 3,0	– 7,4	– 1,5	2,9	3,1	– 1,6	– 0,5	4,6	6,0	11,9	14,5
Italien	1,6	– 1,0	– 4,8	0,5	2,0	3,5	0,7	1,5	6,1	6,8	8,2	9,8
Luxemburg	6,5	0,0	– 4,4	0,6	2,7	4,1	0,3	1,7	4,2	4,9	6,3	7,1
Malta 6)	3,7	2,1	– 1,9	0,9	0,7	4,7	2,2	1,9	6,4	5,9	7,2	7,6
Niederlande	3,6	2,0	– 4,3	0,4	1,6	2,2	1,0	0,8	3,2	2,8	3,6	5,6
Österreich	3,5	2,0	– 3,6	0,8	2,2	3,2	0,5	1,2	4,4	3,8	5,3	6,1
Portugal	1,9	– 0,0	– 3,0	0,5	2,4	2,7	– 0,9	1,1	8,1	7,7	9,1	9,7
Slowakei 6)	10,4	6,4	– 5,6	2,4	1,9	3,9	1,3	1,8	11,1	9,5	11,9	12,7
Slowenien 6)	6,8	3,5	– 7,3	1,0	3,8	5,5	0,7	1,6	4,9	4,4	6,4	8,1
Spanien	3,6	0,9	– 3,6	– 0,6	2,8	4,1	– 0,4	0,7	8,3	11,3	18,2	19,9
Zypern 6)	4,4	3,7	– 0,4	0,8	2,2	4,4	0,5	1,9	4,0	3,6	5,4	6,5
Euro-Raum	**2,7**	**0,6**	**– 3,9**	**0,7**	**2,1**	**3,3**	**0,3**	**1,1**	**7,4**	**7,5**	**9,5**	**10,7**
Dänemark	1,6	– 1,2	– 3,6	1,2	1,7	3,6	1,2	1,6	3,8	3,3	4,7	5,6
Schweden	2,6	– 0,2	– 4,7	1,3	1,7	3,3	2,0	1,7	6,1	6,2	8,7	9,8
Vereinigtes Königreich	2,6	0,6	– 4,6	0,8	2,3	3,6	2,0	1,5	5,3	5,6	7,8	9,1
EU-19	**2,6**	**0,6**	**– 4,0**	**0,7**	**2,1**	**3,3**	**0,6**	**1,2**	**7,1**	**7,1**	**9,1**	**10,3**
Bulgarien	6,2	6,0	– 6,0	– 1,8	7,6	12,0	2,5	1,7	6,9	5,6	7,9	10,1
Estland	7,2	– 3,6	–13,8	– 1,6	6,7	10,6	0,0	0,2	4,7	5,5	14,0	15,8
Lettland	10,0	– 4,6	–18,0	– 4,4	10,1	15,3	3,4	– 2,9	6,0	7,5	16,6	19,3
Litauen	9,8	2,8	–17,8	– 4,3	5,8	11,1	4,1	– 0,9	4,3	5,8	15,0	17,7
Polen	6,8	5,0	1,0	2,0	2,6	4,2	3,7	2,4	9,6	7,1	8,7	10,2
Rumänien	6,3	6,2	– 5,6	0,9	4,9	7,9	5,6	3,6	6,4	5,8	7,9	8,1
Tschechische Republik	6,1	2,5	– 4,3	1,1	3,0	6,3	0,8	1,5	5,3	4,4	7,2	8,9
Ungarn	1,0	0,6	– 6,4	– 0,6	7,9	6,0	4,1	3,7	7,4	7,8	10,4	11,1
Europäische Union 7)	**2,9**	**0,8**	**– 4,0**	**0,7**	**2,4**	**3,7**	**0,8**	**1,3**	**7,1**	**7,0**	**9,1**	**10,3**

1) Preisbereinigt.– 2) Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH.– 3) Harmonisierter Verbraucherpreisindex (HVPI).– 4) Von der EU standardisierte Arbeitslosenquoten gemäß Richtlinien der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO-Konzept). Arbeitslose in vH der Erwerbspersonen.– 5) Eigene Schätzung.– 6) Beitritt zum Euro-Raum: ab 1. Januar 2007 Slowenien, ab 1. Januar 2008 Malta und Zypern, ab 1. Januar 2009 Slowakei.– 7) Ab 2007 einschließlich Bulgarien und Rumänien (EU-27).

Quelle: EU

Währungen an den Euro aufrechterhalten (Ziffern 151 ff.). Dadurch wurde eine angesichts des hohen Anteils von Fremdwährungskrediten gefährliche Spirale von Abwertung und steigender Verschuldung verhindert.

69. Im **Vereinigten Königreich** bewirkte die Finanzkrise eine ausgeprägte Destabilisierung des Finanzsektors. Die Verschärfung der Kreditvergabekonditionen zusammen mit einer sinkenden Kapazitätsauslastung und ausbleibenden Auftragseingängen in der Industrie führten zu einem starken Rückgang der Investitionen in der ersten Jahreshälfte 2009. Zudem schränkten die Konsumenten, die sich mit fallenden Vermögenspreisen konfrontiert sahen, ihre Ausgaben markant ein.

Die Reaktion der Bank of England (BoE) kam schnell und aggressiv: Innerhalb von fünf Monaten senkte sie bis März 2009 den Leitzins von 5 % auf 0,5 %, um der sich verschärfenden Kreditklemme entgegenzuwirken. Im Rahmen von „Quantitativen Lockerungsmaßnahmen" hat die BoE in hohem Umfang Staatsanleihen erworben. Zur Unterstützung der Realwirtschaft folgten der temporären Mehrwertsteuersenkung seit Ende letzten Jahres in diesem Jahr weitere fiskalpolitische Maßnahmen: Im Mai 2009 führte die britische Regierung eine Abwrackprämie ähnlich der in Deutschland ein. Zudem sollen öffentliche Wohnungsbau- und Infrastrukturinvestitionen vorgezogen und speziell kleine bis mittlere Unternehmen unterstützt werden. Dennoch konnten diese diskretionären Maßnahmen mit einem Gesamtvolumen von rund 1,5 vH in Relation zum Bruttoinlandsprodukt ein Schrumpfen der britischen Wirtschaftsleistung im Jahr 2009 um 4,6 vH nicht verhindern.

70. Für das **Jahr 2010** ist von einer **mäßigen Erholung** in den Ländern der EU und des Euro-Raums auszugehen. Die weitere Ausweitung der staatlichen Defizite wirkt in einer Vielzahl von Ländern auch im kommenden Jahr stützend (Schaubild 7, unten). Ein Großteil entfällt auf das Wirken der automatischen Stabilisatoren sowie auf den Anstieg der strukturellen Defizite aufgrund dauerhafter Einnahmeausfälle. Diese sind nicht zuletzt die Folge der Kontraktion des Immobilien- und Finanzsektors, die zuvor ein hohes Steueraufkommen generiert hatten. Weiterhin expansiv wirken die sehr niedrigen kurzfristigen Zinsen im Euro-Raum sowie das Aufleben der Exportnachfrage. Insgesamt überwiegen jedoch die Faktoren, die auf eine nur verhaltene wirtschaftliche Entwicklung hinwirken: Erstens wird sich die Lage am Arbeitsmarkt zunächst weiter verschlechtern, sodass mit einem Anstieg der Arbeitslosenquoten bis in das Jahr 2011 zu rechnen ist. Zweitens gehen von den Immobilienmärkten in vielen Ländern weiterhin dämpfende Effekte aus. Drittens sind die Schwellenländer des europäischen Konjunkturverbunds, von Ausnahmen wie Polen abgesehen, sehr viel stärker von der Krise betroffen. Schließlich wird die Realwirtschaft, die im Vergleich zu anderen Wirtschaftsräumen stärker von Bankfinanzierungen abhängig ist, von den noch bevorstehenden Aufräumarbeiten in den Bilanzen vieler Finanzinstitute belastet. Zwar wird die Erholungsdynamik im Jahresverlauf an Stärke gewinnen. Im Jahresdurchschnitt ist jedoch allenfalls mit einer leicht positiven Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts von jeweils 0,7 vH im Euro-Raum und in der Europäischen Union zu rechnen.

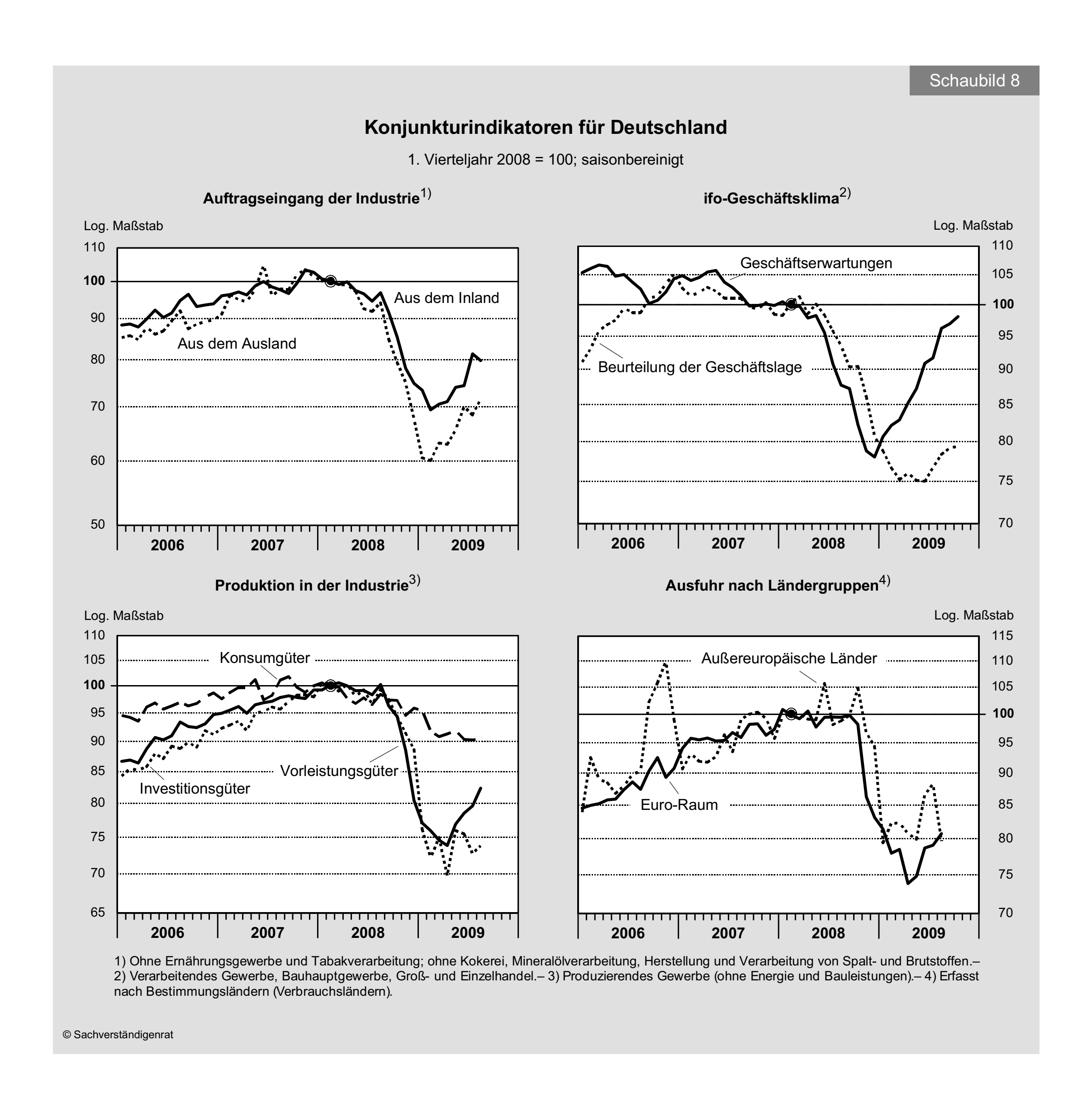
II. Die deutsche Volkswirtschaft nach dem Wachstumseinbruch

71. Nach dem dramatischen **Rückgang der Wirtschaftsleistung im Winterhalbjahr 2008/2009** hat sich die deutsche Konjunktur zur Jahresmitte stabilisiert. Der Einbruch war gekennzeichnet durch einen historisch einmaligen Rückgang der Exportnachfrage und der Ausrüstungsinvestitionen. Die zunächst verhaltene Reaktion der Importe trug zu einer erheblichen Belastung durch den Außenbeitrag bei. Die Insolvenz von Lehman Brothers verdeutlichte und verschärfte das Ausmaß der globalen Finanzkrise, es kam zu einem abrupten Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Unsicherheit. Die Wirtschaftsentwicklung wurde von einer Schockstarre erfasst.

Der synchrone weltweite Nachfragerückgang traf die deutsche Volkswirtschaft im internationalen Vergleich besonders hart (Expertise 2009). Der Exportrückgang in der ersten Jahreshälfte 2009 beziffert sich auf 18,9 vH. Aufgrund der sinkenden Auslandsnachfrage wurden die Ausrüstungsinvestitionen deutlich zurückgefahren; im ersten Halbjahr 2009 um 21,8 vH gegenüber dem Vorjahreszeitraum. Die Kapazitätsauslastung im Verarbeitenden Gewerbe sank bis zur Jahresmitte 2009 auf 71,3 vH (Anhang V, Tabelle 33*). Die Wirtschaftsleistung wurde damit auf das Niveau des Jahres 2005 zurückgeworfen. Um die Dynamik der Abwärtsspirale zu stoppen, ergriff die Wirtschaftspolitik weitreichende Maßnahmen. Die Bundesregierung legte breit angelegte Pakete zur Konjunkturstabilisierung auf, die im Zusammenspiel mit den Programmen anderer Länder zu einer Stützung der Nachfrage und einer Stabilisierung der Erwartungen beitrugen (Ziffern 244 ff.).

72. Mit einer positiven Zuwachsrate von 0,3 vH im Vergleich zum Vorquartal fand der über vier Quartale andauernde Rückgang des Bruttoinlandsprodukts im zweiten Quartal 2009 ein Ende. Harte wie weiche Konjunkturindikatoren deuten auf eine Trendwende in der zweiten Jahreshälfte hin (Schaubild 8). Die Auftragslage aus dem Inland und Ausland hat sich erholt und lässt, ebenso wie die beiden Komponenten des ifo-Geschäftsklimaindex, auf eine anhaltende Verbesserung der Produktion im weiteren Jahresverlauf schließen, wenngleich auf niedrigem Niveau. So konnten sich die Produktion, insbesondere von Vorleistungsgütern, inzwischen deutlich verbessern und die Ausfuhr sich stabilisieren. Allmählich lässt die Schockstarre nach, die seit dem Herbst 2008 auch die hiesige Wirtschaft gelähmt hatte.

Aktuell befindet sich die deutsche Volkswirtschaft in einer Situation, in der die zwar wenig ausgeprägten aber dennoch vorhandenen außenwirtschaftlichen Impulse eine zögerliche Erholung eingeleitet haben. Vor dem Hintergrund des Abbaus weltwirtschaftlicher Ungleichgewichte und auslaufender Konjunkturprogramme ist jedoch bestenfalls mit einer fragilen Aufwärtsdynamik zu rechnen. Zudem ist davon auszugehen, dass ein Teil der Erholung zur Jahresmitte 2009 Spiegelbild der Schärfe des Einbruchs ist: So ist der Anstieg der Produktion zum Teil nur einem kurzfristigen Auffüllen der in der Krise abgebauten Lager geschuldet und könnte sich demzufolge auch wieder abschwächen. Schwerer jedoch wiegt die Gefahr, dass es als Folge der Krise zu einer negativen Beeinträchtigung des Produktionspotenzials kommt und binnenwirtschaftliche Zweitrundeneffekte die Bewegung zurück zum ursprünglichen Potenzialpfad behindern.



1. Auswirkungen der Krise auf das Produktionspotenzial

73. Die Schätzung des Produktionspotenzials ist aktuell mit großen Unsicherheiten verbunden. Dies zeigen schon die Ergebnisse unterschiedlicher Schätzverfahren (JG 2007 Ziffern 693 ff.). Die Ergebnisse alternativer Ansätze können jedoch als obere beziehungsweise untere Grenze für das Potenzialwachstum interpretiert werden:

- Auf **Filterverfahren** beruhende Schätzungen liefern aktuell nur sehr geringe Werte für das Potenzialwachstum. Sie legen nahe, dass sich das Produktionspotenzial im Jahr 2009 lediglich mit einer Rate von minus 0,2 vH bis plus 0,3 vH verändert hat (Tabelle 6, Seite 50). Der Grund hierfür liegt in der starken Betonung des Konjunktureinbruchs am aktuellen Rand. Daher ist dieses Ergebnis als untere Schranke für die Entwicklung des tatsächlichen Produktionspotenzials zu interpretieren.

- Die strikte Anwendung des **produktionstheoretischen Verfahrens** des Sachverständigenrates führt hingegen zu dem Ergebnis, dass das Produktionspotenzial im Jahr 2009 noch mit einer Rate von 1,7 vH gewachsen ist; somit wäre die Zuwachsrate so gut wie unverändert gegenüber der des Vorjahrs. Allerdings basiert diese Schätzung auf Jahresdaten, die lediglich bis zum Jahr 2008 vorliegen. Mögliche negative Auswirkungen der Krise auf das Produktionspotenzial sind somit noch nicht vollständig berücksichtigt.

Empirische Studien zeigen jedoch, dass Wirtschaftskrisen, insbesondere wenn sie mit einer Finanzkrise einhergehen, signifikante Auswirkungen auf das Produktionspotenzial haben können (Cerra und Saxena, 2008). Nach Schätzungen des IWF (2009) ist das Niveau des Produktionspotenzials noch sieben Jahre nach dem gemeinsamen Auftreten einer Wirtschafts- und Finanzkrise um fast 10 vH geringer als in einer hypothetischen Situation ohne Krise. Furceri und Mourugane (2009) finden zudem einen signifikant negativen Einfluss von Finanzkrisen auf die Potenzialwachstumsrate. Insofern ist die mit dem produktionstheoretischen Verfahren ermittelte Zuwachsrate als eine obere Grenze für das Potenzialwachstum anzusehen.

74. Das von den unterschiedlichen Verfahren aufgespannte Intervall von minus 0,2 vH bis 1,7 vH als mögliche Werte für das Potenzialwachstum des Jahres 2009 spiegelt die große Unsicherheit wider, mit der die Schätzungen derzeit behaftet sind. Um eine Annäherung an die tatsächliche Zuwachsrate des Produktionspotenzials zu erhalten, liegt es nahe, mögliche Auswirkungen der Krise im produktionstheoretischen Verfahren zu berücksichtigen. Die Kanäle, über die sich eine Rezession auf das Produktionspotenzial auswirken kann, sind vielfältig. Grundsätzlich kann einer **Wachstumszerlegung** folgend die Entwicklung des Arbeitsvolumens, des Kapitalstocks und der totalen Faktorproduktivität von einer Wirtschaftskrise beeinträchtigt werden.

75. Eine Reduktion des **Arbeitskräftepotenzials** ist dann zu erwarten, wenn sich ein Teil der in der Krise gestiegenen kurzfristigen Arbeitslosigkeit verfestigt und zu einer höheren gleichgewichtigen Arbeitslosigkeit führt. Derselbe Effekt ergibt sich, wenn eine länger anhaltende Rezession einen Teil der Arbeitsuchenden entmutigt, sodass sie die Suche nach einem Arbeitsplatz aufgeben und sich vollständig vom Arbeitsmarkt zurückziehen. Anzumerken ist, dass die hier beschriebenen Effekte zwar Auswirkungen auf das Niveau des Produktionspotenzials, nicht aber auf dessen Zuwachsraten haben.

76. Ebenso beeinflussen schwere Krisen über die Investitionstätigkeit und die Abschreibungen die Kapitalakkumulation und somit die Höhe des **Kapitalstocks**. Erstens verschlechtern Finanzkrisen die Investitionsbedingungen und damit die Kapitalakkumulation. Hiervon zeugen die während der Finanzkrise sprunghaft gestiegenen und gegenwärtig immer noch hohen Kapitalkosten. Zudem verlangen Banken bei der Vergabe von Krediten bessere Sicherheiten. Beide Effekte lassen einen Rückgang der Investitionstätigkeit erwarten. Die Verlangsamung der Kapitalakkumulation wird umso stärker ausfallen, je länger die durch höhere Kapitalkosten und durch eine geringere Kreditvergabetätigkeit hervorgerufenen ungünstigen Finanzierungsbedingungen anhalten.

Zweitens bedingen Krisen oftmals einen Strukturwandel, der eine Reallokation von Ressourcen aus unproduktiven in produktive Firmen oder Sektoren notwendig macht. Kurzfristig wird es dadurch zu höheren Abschreibungen auf den existierenden Kapitalstock kommen. Mittelfristig steigt dadurch zwar die totale Faktorproduktivität; im Augenblick der Anpassung wächst aber der Kapitalstock mit einer geringeren Rate. Es ist davon auszugehen, dass schwere Rezessionen einen verstärkten Reallokationsbedarf nach sich ziehen oder zumindest offen legen. Insgesamt lassen diese Effekte für die nächsten Jahre also ein verlangsamtes Anwachsen oder sogar eine Abnahme des Kapitalstocks erwarten. Diese Entwicklung erreicht ihr Ende, sobald die durch die Krise erforderlichen Restrukturierungen abgeschlossen sind.

Inwieweit sich die Krise über die beschriebenen Kanäle schon auf die Zuwachsrate des Produktionspotenzials niedergeschlagen hat, lässt sich gegenwärtig nur schwer einschätzen. Es ist allerdings davon auszugehen, dass die Trendentwicklung von Arbeitsvolumen und Kapitalstock zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht messbar von der Krise beeinträchtigt wurde: Zum einen ist der im Jahr 2009 beobachtete moderate Anstieg der Arbeitslosigkeit sicherlich zum größten Teil auf eine Erhöhung der konjunkturellen Arbeitslosigkeit zurückzuführen. Zum anderen kann für den Kapitalstock unterstellt werden, dass sich der für das laufende Jahr abzeichnende Rückgang der Nettoinvestitionen erst ab dem Jahr 2010 negativ auf den Kapitalstock auswirken wird.

77. Bislang wurde jedoch neben den reinen Mengeneffekten auf die Produktionsfaktoren noch nicht berücksichtigt, dass ein Teil der aktuell verfügbaren Produktionsfaktoren in der kurzen bis mittleren Frist nicht mehr so produktiv eingesetzt werden kann, wie dies vor der Krise der Fall war. Die Krise kann zu Abschreibungen auf das spezifische Humankapital führen, die sich in produktionstheoretischen Verfahren in einer **verringerten Faktorproduktivität** niederschlagen. Im Bereich der Automobilproduktion ist beispielsweise mit einer Verschiebung der Nachfrage hin zu kleineren, verbrauchsärmeren Modellen zu rechnen. Daher ist davon auszugehen, dass die bestehenden Produktionskapazitäten für größere Fahrzeuge auch nach der Krise nicht mehr voll ausgelastet werden. In diesem Fall wären sofortige Abschreibungen auf den Kapitalstock nötig, die sich erst in den nächsten Jahren in den Daten widerspiegeln. Aktuell käme es daher zu einer Überschätzung der totalen Faktorproduktivität.

Ohne Berücksichtigung dieser Aspekte bei der Ermittlung des Produktionspotenzials würde man dessen Zuwachrate überzeichnen. Eine Reduktion der totalen Faktorproduktivität ist konsistent mit empirischen Studien, die zeigen, dass schwere Krisen zunächst auf diese und erst danach auf die anderen Determinanten des Produktionspotenzials durchschlagen (IWF, 2009). Allerdings ist es zum gegenwärtigen Zeitpunkt schwierig, den beschriebenen Rückgang der Faktorproduktivität exakt zu quantifizieren. Eine plausible Approximationsmöglichkeit besteht allerdings darin, sich an dem Verlauf in den Jahren nach der letzten Phase eines gravierenden konjunkturellen Abschwungs zu orientieren.

Schreibt man den Produktivitätstrend auf diese Weise fort, lässt sich ein Szenario für die Entwicklung des Produktionspotenzials im nächsten Jahr ableiten. Zu diesem Zweck wird für die totale Faktorproduktivität die durchschnittliche Zuwachsrate in den fünf Jahren nach der letz-

ten mit Finanzmarktturbulenzen verbundenen Wachstumsschwäche im Jahr 2002 unterstellt. Die Pfade von Arbeitsvolumen und Kapitalstock bleiben hingegen unverändert. Unter diesen Annahmen hat das Produktionspotenzial im Jahr 2009 um 0,9 vH zugenommen (Tabelle 6). Für die relative Output-Lücke ergibt sich damit ein negativer Wert von 5,2 vH.

Tabelle 6

Zuwachsrate des Produktionspotenzials unter Verwendung ausgewählter Schätzverfahren

Jahr	Filterverfahren[1] nach			Produktionstheoretisches Verfahren des Sachverständigenrates[2]	
	Hodrick-Prescott	Baxter-King	Christiano-Fitzgerald	Standardverfahren	bei angepasster Faktorproduktivität
2008	0,5	0,9	0,9	1,7	1,7
2009	0,3	– 0,1	– 0,2	1,7	0,9
2010	0,4	0,2	– 0,1	1,8	0,7

1) Basis: Quartalsergebnisse.– 2) Basis: Jahreswerte.

78. Noch größere Unsicherheit besteht hinsichtlich der **mittel- bis langfristigen Wachstumsrate** des Produktionspotenzials. Diese wird wesentlich durch die Reaktion der Politik auf die schwere Rezession bestimmt. So besteht die Gefahr, dass eine Zunahme der Arbeitslosigkeit die Politik zu Maßnahmen veranlasst, die einen Teil der Beschäftigten zu einem dauerhaften Ausstieg aus dem Arbeitsmarkt verleitet. Ein Beispiel hierfür ist die derzeit diskutierte Verlängerung der Regelungen zur Altersteilzeit. Ebenso wird es darauf ankommen, ob die Politik der Versuchung widerstehen kann, den Strukturwandel aus einem kurzfristigen Kalkül heraus durch die Rettung unproduktiver Unternehmen zu verzögern. Wenn die Krise jedoch erfolgreich zu einer Restrukturierung genutzt wird, kann dies langfristig über eine höhere totale Faktorproduktivität sogar zu einem schnelleren Potenzialwachstum führen. Ein anschauliches Beispiel hierfür ist Schweden, dem es nach der schweren Bankenkrise Anfang der 1990er-Jahre zügig gelang, seinen Bankensektor zu restrukturieren und somit nach der Krise höhere Zuwachsraten des Produktionspotenzials zu verzeichnen.

2. Zweitrundeneffekte auf dem Arbeitsmarkt und den Finanzmärkten

79. Wie schnell die deutsche Volkswirtschaft ihren revidierten Potenzialwachstumspfad erreicht, hängt aktuell vor allem von zwei Faktoren ab: der **außenwirtschaftlichen Dynamik** und den möglichen Bremswirkungen, die binnenwirtschaftlich von den dem Konjunktureinbruch folgenden **Zweitrundeneffekten** ausgehen. Wie oben dargestellt, steht die Weltwirtschaft zwar vor einer schwierigen und fragilen Phase der Erholung, trotzdem sind im Prognosezeitraum spürbare Impulse zu erwarten. Die an sich schon wenig ausgeprägte Aufschwungsdynamik könnte jedoch von einer Reihe von Effekten gebremst werden. Entscheidend sind in diesem Zusammenhang vor allem die weitere Entwicklung am **Arbeitsmarkt** sowie der **Zugang zu Finanzierungsmitteln**.

Problembereich Arbeitsmarkt

80. Der Arbeitsmarkt war trotz des drastischen wirtschaftlichen Einbruchs zumindest bis zum Herbst des Jahres 2009 durch eine **überraschend hohe Stabilität** gekennzeichnet. Im Vergleich zu anderen Ländern, in denen die Unternehmen überwiegend mit einem direkten Beschäftigungsabbau reagiert hatten, kam es in Deutschland trotz niedriger Kapazitätsauslastung nur zu einem unerwartet geringen Anstieg der Arbeitslosigkeit. Die Reduktion der Arbeitszeit durch eine vorübergehende Absenkung der regelmäßigen tariflichen Arbeitszeit, der Abbau von Arbeitszeitkonten und Überstunden sowie die Nutzung von Kurzarbeit haben dazu einen erheblichen Beitrag geleistet (Ziffern 409 ff.).

Ermöglicht wurde diese Entwicklung nicht zuletzt von der im Vergleich zu vorangegangenen Abschwüngen guten **Ausgangslage der Unternehmen**. So hat sich zwischen den Jahren 1998 bis 2007 die Eigenkapitalausstattung der Unternehmen um 8 Prozentpunkte verbessert, was die Spielräume zu einer vorübergehenden Überbrückung von Nachfrageausfällen erhöhte (KfW, 2009b). Die moderate Lohnpolitik der letzten Jahre war dafür eine wichtige Voraussetzung. Nachdem die realen Lohnkosten im Zeitraum der Jahre von 1991 bis 2000 um 13 vH gestiegen waren, stagnierten sie seitdem. Die Arbeitsproduktivität erhöhte sich im selben Zeitraum um 16 vH und danach um weitere 8 vH bis zum Jahr 2008. Für die Entwicklung der realen Lohnkosten und der Arbeitsproduktivität ist somit seit Anfang des Jahrzehnts ein Auseinanderlaufen zu verzeichnen, dessen Ausmaß seit dem Jahr 2003 deutlich zugenommen hat. Durch den Rückgang der Lohnstückkosten konnten die Unternehmen ihre preisliche Wettbewerbsfähigkeit im Außenhandel steigern.

81. Die aktuelle Tendenz, auf die Unterauslastung der Kapazitäten nicht sofort mit einer Entlassung von Arbeitskräften zu reagieren, reduziert die in den letzten Jahren aufgebauten Eigenkapitalpuffer. Nicht nur die Remanenzkosten der Kurzarbeit (Ziffer 411), sondern auch Kapitalkosten in Form von Zinsen und Abschreibungen schlagen hier zu Buche. Außerdem wird Liquidität gebunden, weil Umsätze einbrechen, aber große Teile des betrieblichen Aufwands unmittelbar auszahlungswirksam werden. Da **Eigenkapital- und Liquiditätsausstattung** wichtige Faktoren bei der Kreditgewährung durch Banken sind, kann dies Folgen für die Finanzierungsbedingungen der Unternehmen haben (KfW, 2008, 2009b).

82. Entscheidend für die weitere Entwicklung ist, wie die Unternehmen in den kommenden Monaten die Kosten der Weiterbeschäftigung relativ zu den Entlassungs- und späteren Such-, Einstellungs- und Einarbeitungskosten einschätzen werden. Dass die Kostenabwägung bisher zu Gunsten des Haltens der Arbeitskräfte ausgefallen ist, liegt nicht zuletzt an der Kostenerleichterung durch die Veränderung bei der **Kurzarbeiterregelung**. In den besonders betroffenen exportorientierten Industriezweigen des Verarbeitenden Gewerbes kommen erhöhte erwartete Entlassungskosten durch den hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad, Suchkosten bei der Rekrutierung von Fachkräften, insbesondere aus dem Bereich der MINT-Wissenschaften, sowie hohe Einarbeitungskosten hinzu. Die bisher stabile Entwicklung am Arbeitsmarkt ist mithin auch Ausdruck der besonderen Betroffenheit ausgewählter Wirtschaftszweige vom Rückgang der globalen Endnachfrage. Dies ist schon aus dem Umstand ersichtlich, dass vor allem Unternehmen aus dem Produzierenden Gewerbe (ohne Bau) die

Flexibilisierung der Arbeitszeit mit knapp 80 vH der 1,4 Millionen Kurzarbeiter besonders nutzen. Hier ist die Bruttowertschöpfung im zweiten Quartal 2009 im Vorjahresvergleich um mehr als 20 vH gesunken, die Anzahl der Vollzeitbeschäftigten ist hingegen ungefähr konstant geblieben.

Bei einer **anhaltenden Unterauslastung der Kapazitäten** werden die Unternehmen die aus dem Halten der Arbeitskräfte resultierende Kostenbelastung nicht dauerhaft tragen können und müssen mit einer Anpassung der Beschäftigung reagieren. Momentan zeichnet sich ab, dass der Tiefpunkt des konjunkturellen Abschwungs im ersten Quartal 2009 bereits erreicht wurde. Es herrscht allerdings derzeit noch große Unsicherheit über die Dynamik der Erholung. Da nicht davon auszugehen ist, dass die Volkswirtschaft rasch zu ihrer Normalauslastung zurückkehren wird, sind weitere Entlassungen nicht zu vermeiden. Unter der Annahme, dass die Unternehmen die erheblichen Produktivitätsverluste seit Ausbruch der Krise zu einem größeren Teil in den Jahren 2009 und 2010 ausgleichen werden, ist deshalb von einem erheblichen Anstieg der Erwerbslosigkeit auszugehen. Dabei ist berücksichtigt, dass einige der Faktoren, die zu der beobachteten Stabilität des Arbeitsmarkts beigetragen haben, im Jahr 2010 weiter wirken. Falls aber die Unternehmen die Produktivitätsverluste vollständig ausgleichen oder bestehende Arbeitszeitverkürzungen in höherem Maße als erwartetet zurückgenommen werden, dürfte der Anstieg der Arbeitslosigkeit stärker ausfallen.

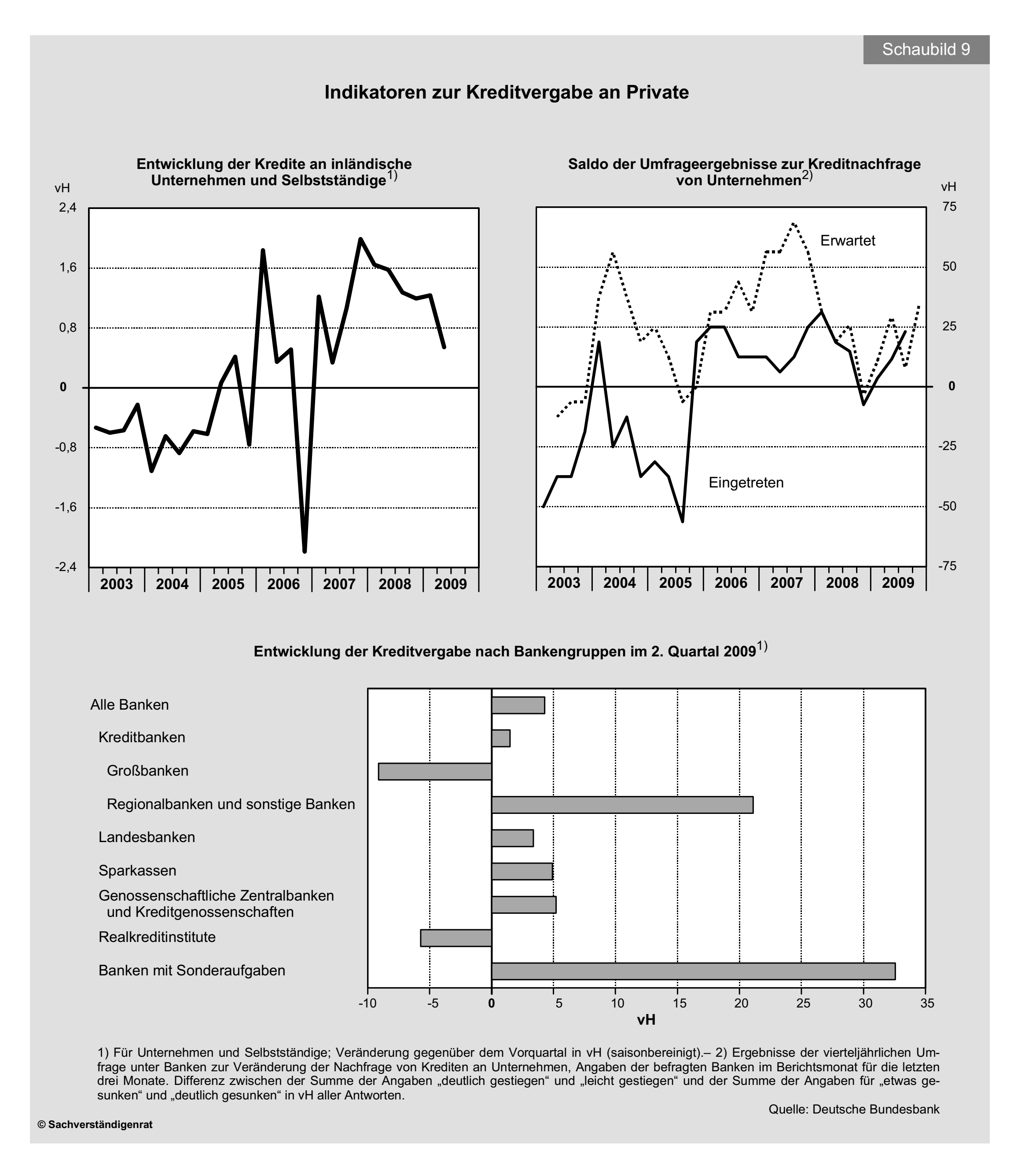
Problembereich Finanzsystem

83. Seit Jahresanfang 2009 nehmen die Besorgnisse zu, eine **Verknappung der Kreditversorgung** oder „Kreditklemme“ könne eine sich selbst tragende konjunkturelle Erholung verhindern.

> Unter einer **Kreditklemme** kann eine Situation verstanden werden, in der das Bankensystem das Kreditangebot nicht mehr ausweitet. Ursachen dieser Angebotsreaktion können einerseits bilanzielle Beschränkungen der Banken aufgrund von Verlustabschreibungen, verschärften Regulierungsvorgaben oder Liquiditätsengpässen sein. Andererseits können in einem wirtschaftlichen Abschwung besonders große Informationsprobleme zwischen Kreditnehmern und Kreditgebern auftreten. Im weiteren Sinne sollte der Begriff auch solche Situationen erfassen, in denen Unternehmen Beschränkungen bei der kapitalmarktbasierten Finanzierung unterliegen.

Tatsächlich ist es seit Ausbruch der Krise zu einer erheblichen Rückführung des Fremdkapitalhebels der Banken gekommen. Die mit diesem **Deleveraging** einhergehende Reduktion der Bilanzsummen betraf dabei zunächst vor allem Finanzierungsbeziehungen innerhalb des globalen Finanzsystems, insbesondere im internationalen Interbankengeschäft. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es innerhalb Deutschlands zunächst zu einer starken Ausweitung der Kreditvergabe an nicht-monetäre finanzielle Unternehmen wie Versicherungsgesellschaften, Pensionsfonds und Zweckgesellschaften kam, die die Kreditvergabe insgesamt lange Zeit stützte. In jüngster Zeit mehren sich die Anzeichen, dass **nichtfinanzielle Unternehmen** von den Anpassungen im Finanzsektor betroffen sind. Seit Mitte 2008 kam es zu einer deutlichen Abschwächung des Kreditwachstums in diesem Bereich (Schaubild 9 unten). Zwar lag das Vo-

lumen der an Unternehmen und Selbstständige vergebenen Kredite auch im zweiten Quartal 2009 noch immer um 4,1 vH über dem Vorjahresniveau. Allerdings verlief die Kreditvergabe bei einzelnen Fristen oder Wirtschaftsbereichen sehr heterogen. So ging insbesondere die Vergabe kurzfristiger Kredite stark zurück. Der bis zuletzt verzeichnete Rückgang bewegt sich allerdings noch im Rahmen früherer Zyklen. Besonders augenfällig sind jedoch die Unterschiede bei einzelnen Bankengruppen (Schaubild 9). So schränkten die von der Krise besonders betroffenen privaten Großbanken ihre Kreditvergabe deutlich ein. Vor diesem Hintergrund und vor dem Hintergrund des zu Beginn der Krise vollständigen Erliegens von Kapitalmarktfinanzierungen ist verständlich, dass zunächst vor allem große Unternehmen eine



1) Für Unternehmen und Selbstständige; Veränderung gegenüber dem Vorquartal in vH (saisonbereinigt).– 2) Ergebnisse der vierteljährlichen Umfrage unter Banken zur Veränderung der Nachfrage von Krediten an Unternehmen, Angaben der befragten Banken im Berichtsmonat für die letzten drei Monate. Differenz zwischen der Summe der Angaben „deutlich gestiegen“ und „leicht gestiegen“ und der Summe der Angaben für „etwas gesunken“ und „deutlich gesunken“ in vH aller Antworten.

Quelle: Deutsche Bundesbank

© Sachverständigenrat

Verschärfung der Kreditkonditionen zu spüren bekamen. Außergewöhnlich kräftig expandierte die Kreditvergabe der Banken mit Sonderaufgaben wie die der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).

84. Sinkende Kreditvolumina können – selbst wenn sie nur bei einzelnen Bankengruppen, Fristen oder Wirtschaftsbereichen auftreten – zumindest zum Teil auf **nachfrageseitige Aspekte** zurückgeführt werden. In Abschwungphasen und bei Kapazitätsunterauslastungen rücken Unternehmen von Bestandserweiterungen ab und unterlassen geplante Erweiterungsinvestitionen. In diesen Fällen kann nicht von einer Kreditklemme gesprochen werden. Ökonometrische Schätzungen zeigen, dass es in jüngster Zeit tatsächlich zu einem Rückgang der Kreditnachfrage gekommen ist, der zur Erklärung der Abschwächung der Kreditvergabe beiträgt (Deutsche Bundesbank, 2009). Gleichzeitig weisen Umfragedaten jedoch darauf hin, dass Banken sich durchaus einer erheblichen Anzahl von Kreditanträgen gegenübersehen, wobei dieser Befund aufgrund von Mehrfachanfragen bei verschiedenen Banken nach oben verzerrt sein dürfte. Dennoch ist nicht auszuschließen, dass es in der aktuellen Krise gerade zu Beginn des Abschwungs zu einer erhöhten Liquiditätsnachfrage gekommen ist, da Umsätze abrupt wegbrachen und Versicherungserwägungen vor dem Hintergrund einer stark gestiegenen Unsicherheit dazu führen sollten, dass in der Vergangenheit eingeräumte Kreditlinien in Anspruch genommen werden.

85. Von der **Angebotsseite** können zwei Faktoren zu verschärften Finanzierungsbedingungen der Realwirtschaft führen:

- Eine **Neubewertung von Kreditrisiken** ist ein im Konjunkturzyklus notwendigerweise auftretender Prozess, der für sich noch keine Kreditklemmenproblematik begründen kann. Zwar sollte die Bewertung von Kreditrisiken insbesondere bei längeren Fristen die Ausfallwahrscheinlichkeit über den gesamten Zyklus in den Mittelpunkt stellen. In einem Abschwung erhalten Finanzinstitutionen jedoch neue Informationen bezüglich gesamtwirtschaftlicher, sektoraler und regionaler Risiken, die bei der Bestimmung von Risikoprämien und Sicherheiten zu berücksichtigen sind. Gesamtwirtschaftlich problematisch wird eine Neubewertung erst dann, wenn die Ausfallrisiken überschätzt werden. Im Rahmen der meisten Kreditrisikomodelle kann es gerade gegen Ende eines wirtschaftlichen Abschwungs zu einer Überzeichnung kommen. Diese **Prozyklizität** der Risikomessung, die im Aufschwung spiegelbildlich zu einer überhöhten Kreditvergabe führt, liegt darin begründet, dass die Modelle den zyklischen Schwankungen der Ausfallquoten am aktuellen Rand ein zu hohes Gewicht beimessen. In der Folge steigt das für einen Kredit zu hinterlegende ökonomische und regulatorische Eigenkapital und die Möglichkeit zur Kreditvergabe wird eingeschränkt.

- In der aktuellen Situation besteht die Gefahr, dass die in der realwirtschaftlichen Verschlechterung begründeten Einschränkungen des Kreditangebots durch weitere Friktionen im Finanzsystem verstärkt werden. Aufgrund der Verluste im Zusammenhang mit der Finanzkrise besteht hohe Unsicherheit bezüglich der verfügbaren **Eigenkapitalpolster**. Zudem ist für die Zukunft mit steigenden regulatorischen Anforderungen an die Eigenkapital-

ausstattung zu rechnen, die sowohl die Höhe als auch die Zusammensetzung der Eigenkapitalbasis betreffen. Schließlich leiden die Banken, die sich bis zur Krise vor allem auf Großhandelsmärkten, also über Verbriefungen oder kurzfristige Großkredite anderer Finanzinstitutionen, refinanzierten, unter dem Wegbrechen dieser Wege der Mittelbeschaffung. In diesen Fällen behindern bilanzielle Restriktionen das Kreditneugeschäft, selbst wenn der Schuldner eine entsprechend gute Bonität aufweist.

86. Rückläufige Kreditaggregate in einigen Segmenten und bei einigen Bankengruppen sowie zunehmende Klagen der Realwirtschaft über eine niedrigere Kreditvergabe könnten insgesamt auf eine angebotsseitig bedingte **geringere Kreditversorgung** hindeuten (Kasten 2). Über die gängigen Indikatoren hinaus lassen sich weitere Belege dafür finden, dass zumindest in einigen Teilbereichen des Finanzsystems Probleme vorhanden sind. Allen voran scheint es für Unternehmen im Bereich der Exportfinanzierung schwierig zu sein, eine Vorfinanzierung ihrer Exportforderungen zu erlangen und sich gegenüber Zahlungsausfällen zu versichern. Zudem spricht vieles dafür, dass sich die anhaltenden Probleme an den **Verbriefungsmärkten** belastend auf die Fähigkeit des Bankensystems zur Kreditvergabe auswirken.

Insgesamt kann jedoch zum aktuellen Zeitpunkt **keine allgemeine Kreditklemme** konstatiert werden. Die bei den Kreditaggregaten festgestellten Rückgänge und die sich in Umfragen abzeichnende Verschärfung der Refinanzierungskosten und der Anforderungen an Sicherheiten und Dokumentation sind nicht ausgeprägt genug, um zu einer solchen Schlussfolgerung zu gelangen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die in früheren Zyklen zu beobachtenden Rückgänge bei der Kreditnachfrage berücksichtigt werden.

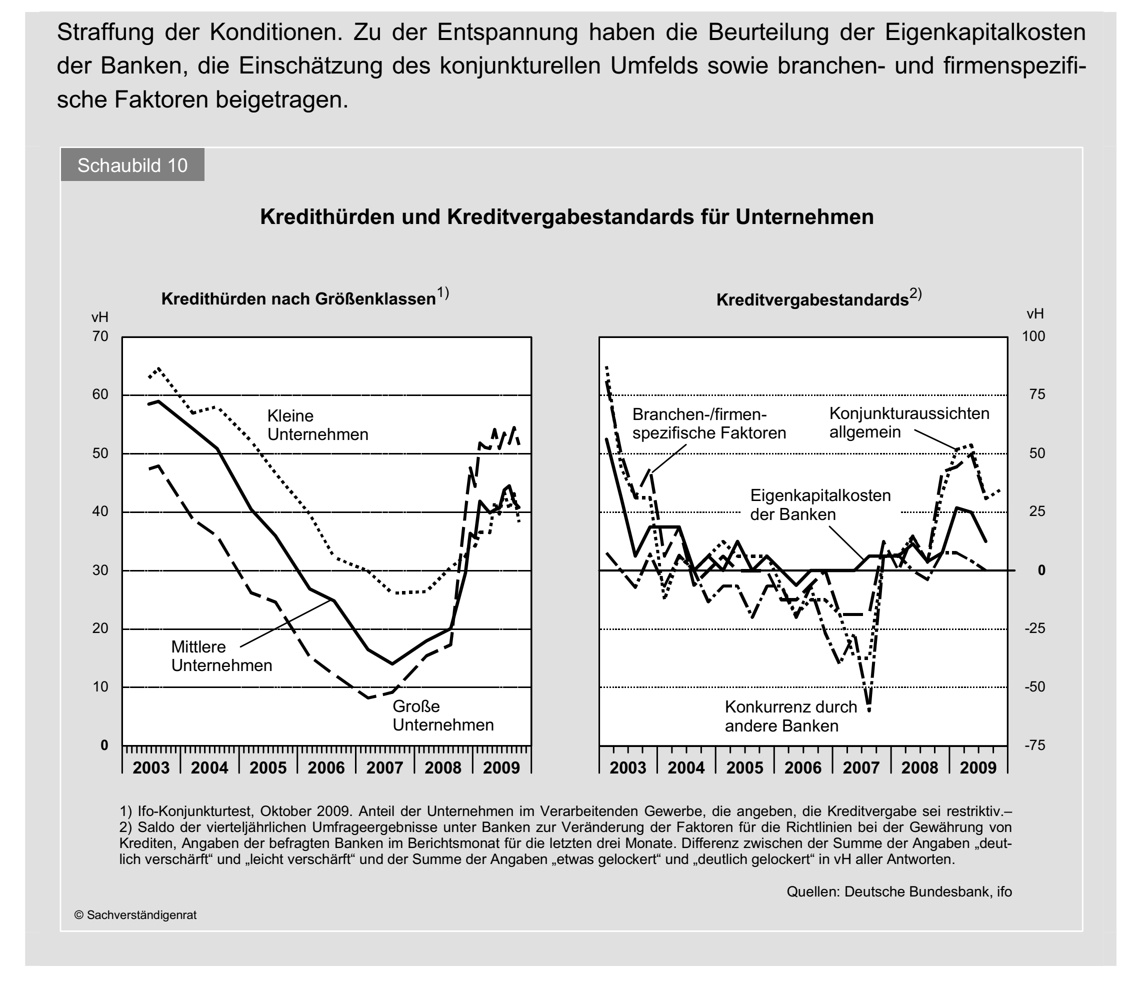
Kasten 2

Umfragebasierte Indikatoren zur Kreditvergabe

Umfragebasierte Indikatoren wie die **ifo-Kredithürde** registrieren schon seit Ausbruch der Finanzkrise im Jahr 2007 eine restriktivere Kreditvergabe (Schaubild 10, Seite 56). Im Oktober 2009 gaben 41,7 vH der befragten Unternehmen an, die Kreditvergabe sei restriktiv. Nach dem rasanten Anstieg im Herbst 2008 von unter 30 vH auf 45,1 vH im Juli 2009 kommt es hier aktuell jedoch zu einer Stabilisierung. Auffallend ist, dass die Kredithürde sich nicht homogen über die Größenklassen von Unternehmen entwickelt, denn große Unternehmen klagen im Vergleich zu kleinen und mittleren Unternehmen verstärkt über eine restriktivere Kreditvergabe. Die Ergebnisse der **DIHK-Umfrage** vom Herbst 2009 zeichnen ein ähnliches Bild. Demnach ist es im Vergleich zum Frühsommer zu einer weiteren Verschärfung bei den Finanzierungskonditionen gekommen. Als Gründe für diese Entwicklung werden vor allem höhere Anforderungen an Kreditsicherheiten und steigende Kreditzinsen angegeben. Besonders deutlich fällt die Verschlechterung in wichtigen Exportbranchen aus. Während sich die Lage bei den Großunternehmen nicht weiter zugespitzt hat, da sich unter anderem der Zugang zu kapitalmarktbasierter Finanzierung verbesserte, klagen zunehmend kleine und mittlere Unternehmen über verschärfte Restriktionen.

Der **Bank-Lending-Survey** der Deutschen Bundesbank im Eurosystem setzt mit seiner Umfrage direkt bei den Banken an. Der letzten Erhebung vom Oktober 2009 zufolge haben die Banken ihre Angebotsbedingungen im zweiten Quartal erneut verschärft. Allerdings gaben nur noch 8 vH der Banken an, ihre Kreditstandards weiter gestrafft zu haben, während es im Vorquartal noch 12 vH waren. Für das dritte Quartal erwarten die Banken ebenfalls nur noch eine leichte weitere

Straffung der Konditionen. Zu der Entspannung haben die Beurteilung der Eigenkapitalkosten der Banken, die Einschätzung des konjunkturellen Umfelds sowie branchen- und firmenspezifische Faktoren beigetragen.



1) Ifo-Konjunkturtest, Oktober 2009. Anteil der Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe, die angeben, die Kreditvergabe sei restriktiv.– 2) Saldo der vierteljährlichen Umfrageergebnisse unter Banken zur Veränderung der Faktoren für die Richtlinien bei der Gewährung von Krediten, Angaben der befragten Banken im Berichtsmonat für die letzten drei Monate. Differenz zwischen der Summe der Angaben „deutlich verschärft" und „leicht verschärft" und der Summe der Angaben „etwas gelockert" und „deutlich gelockert" in vH aller Antworten.

Quellen: Deutsche Bundesbank, ifo

© Sachverständigenrat

Auch eine Betrachtung der bisherigen Erfahrungen mit den zur Stützung der Liquiditätsversorgung aufgelegten Sonderprogrammen lässt diesen Schluss zu. Nach einer anfänglich schleppenden Nachfrage nach den Kredit- und Bürgschaftsmitteln aus dem **Deutschlandfonds**, dessen Volumen sich auf insgesamt 115 Mrd Euro beläuft, scheint das Interesse zuletzt zuzunehmen. Dennoch ist das gesamte Fördervolumen bei Weitem noch nicht ausgeschöpft. Sollten im Prognosezeitraum die Finanzierungsbedingungen für die Unternehmen angespannt bleiben oder sich verschärfen, ist davon auszugehen, dass das Interesse an den Mitteln zunimmt (Ziffern 340 ff.).

87. Auch wenn einzelne Indikatoren bisher eine nur moderate Verschärfung der Kreditvergabebedingungen und keine Kreditklemme signalisieren, ergeben sich für die zukünftige Entwicklung **erhebliche Risiken**. Erstens ist noch unklar, welche Bilanzbereinigungen aus den Belastungen der Finanzkrise noch bevorstehen und wie lange sich diese hinziehen werden. Zwar haben sich in den letzten Monaten die Bewertungen **toxischer Wertpapiere** leicht erholt, was ausgewählten Finanzinstitutionen bereits Zuschreibungen auf abgeschriebene Engagements erlaubt. Diese Erholung erfolgte jedoch in einem Umfeld äußerst illiquider Märkte, die Bewertungsunsicherheit bleibt somit hoch. Noch ausgeprägter ist die Unsicherheit im Hinblick auf den verbleibenden Abschreibungsbedarf bei den Finanzinstituten, die den erlittenen Wertverlust bisher nicht in ausreichendem Maße bilanziert haben. Gerade vor dem Hinter-

grund stark gelockerter Bilanzierungsregeln besteht aktuell wenig Transparenz bezüglich möglicher weiterer Belastungen.

Zweitens werden die Folgen des realwirtschaftlichen Abschwungs selbst bei einer konjunkturellen Erholung in den nächsten Quartalen zu einer weiteren Belastung der Eigenkapitaldecke des Finanzsektors führen. Die zu erwartenden Herabstufungen der **bankinternen und externen Ratings** stellen aktuell das wohl größte Risiko für die Entwicklung des Kreditangebots dar. Zwar kommen Sensitivitätsanalysen zu dem Ergebnis, dass selbst eine Herabstufung auf breiter Ebene nicht dazu führen würde, dass die Mindesteigenkapitalanforderungen nach Basel II unterschritten werden (Deutsche Bundesbank, 2009). Die aktuell gültigen Eigenkapitalregelungen dürften jedoch eine nur unzureichende Richtschnur für den bei der Vergabe von Krediten notwendigen Eigenkapitalbedarf sein.

Die von den Banken tatsächlich geforderten Eigenkapitalausstattungen sind drittens weitaus höher anzusetzen als das regulatorische Minimum. Schon in Normalsituationen legen Banken aus Vorsichtsmotiven **Eigenkapitalpuffer** an, um sich beispielsweise einer genaueren Überprüfung durch die Aufsicht zu entziehen. In der aktuellen Situation fordert zudem der Kapitalmarkt deutliche Aufschläge auf die Eigenmittelausstattung. Schließlich würden bei einer zielgerichteten Implementierung der Vorschläge, die der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht mit dem Ziel einer Erhöhung der Widerstandskraft des Finanzsystems unterbreitet hat, erhebliche zusätzliche Anforderungen auf die Banken zukommen. Selbst wenn diese de jure erst nach Ende der konjunkturellen Schwächephase eingeführt werden sollten, würden die Finanzinstitute de facto frühzeitig beginnen, zusätzliches Eigenkapital vorzuhalten.

Viertens liegen breite Teile des **Verbriefungsmarkts** weiterhin brach (KfW, 2009a). Verbriefungen werden aktuell vor allem dazu benutzt, um Sicherheiten für die Liquiditätstransaktionen mit den großen Zentralbanken zur Verfügung stellen zu können. In der Vergangenheit haben ausgewählte Segmente der deutschen Realwirtschaft einschließlich vieler Mittelstandsunternehmen aus der Möglichkeit der Finanzinstitute zu einer Weitergabe von Kreditrisiken ihren Nutzen gezogen. Aktuell deutet jedoch wenig darauf hin, dass es zu einer baldigen Erholung bei entsprechenden Aktivitäten kommen wird.

Fünftens besteht weiterhin erhebliche Unsicherheit bezüglich der Verfügbarkeit **alternativer Finanzierungsquellen**. In der ersten Phase der Krise war gerade der Wegfall des Zugangs zu nicht bankbasierten externen Mittel entscheidend für die realwirtschaftlichen Auswirkungen der Finanzmarktturbulenzen. Zwar hat sich die Verfügbarkeit von Finanzierungsquellen innerhalb von Konzernverbundstrukturen, bei Geschäftspartnern und vor allem über den Kapitalmarkt in den letzten Monaten deutlich verbessert; aktuell ist jedoch noch nicht auszuschließen, dass von der realwirtschaftlichen Entwicklung geschwächten Unternehmen der Zugang verwehrt bleibt und nur die besser informierte Hausbank in der Lage ist, die mit einer Finanzierung einhergehenden Risiken adäquat zu beurteilen.

Schätzungen zu dem bis Ende des Jahres 2010 weltweit nötigen Abschreibungsbedarf aus den ersten beiden Effekten kommen – unter Berücksichtigung des durch zukünftige Gewinne zu

deckenden Bedarfs – auf rund 2 800 Mrd US-Dollar, wovon rund 814 Mrd US-Dollar auf Banken im Euro-Raum entfallen (IWF, 2009c). Auch für Deutschland ist von einem noch erheblichen Abschreibungsbedarf auszugehen (Ziffern 144 ff. sowie IfW, 2009). Vor diesem Hintergrund steht zu befürchten, dass die Kreditversorgung der Realwirtschaft in den nächsten Quartalen in nicht unerheblichem Maße Restriktionen unterliegen wird.

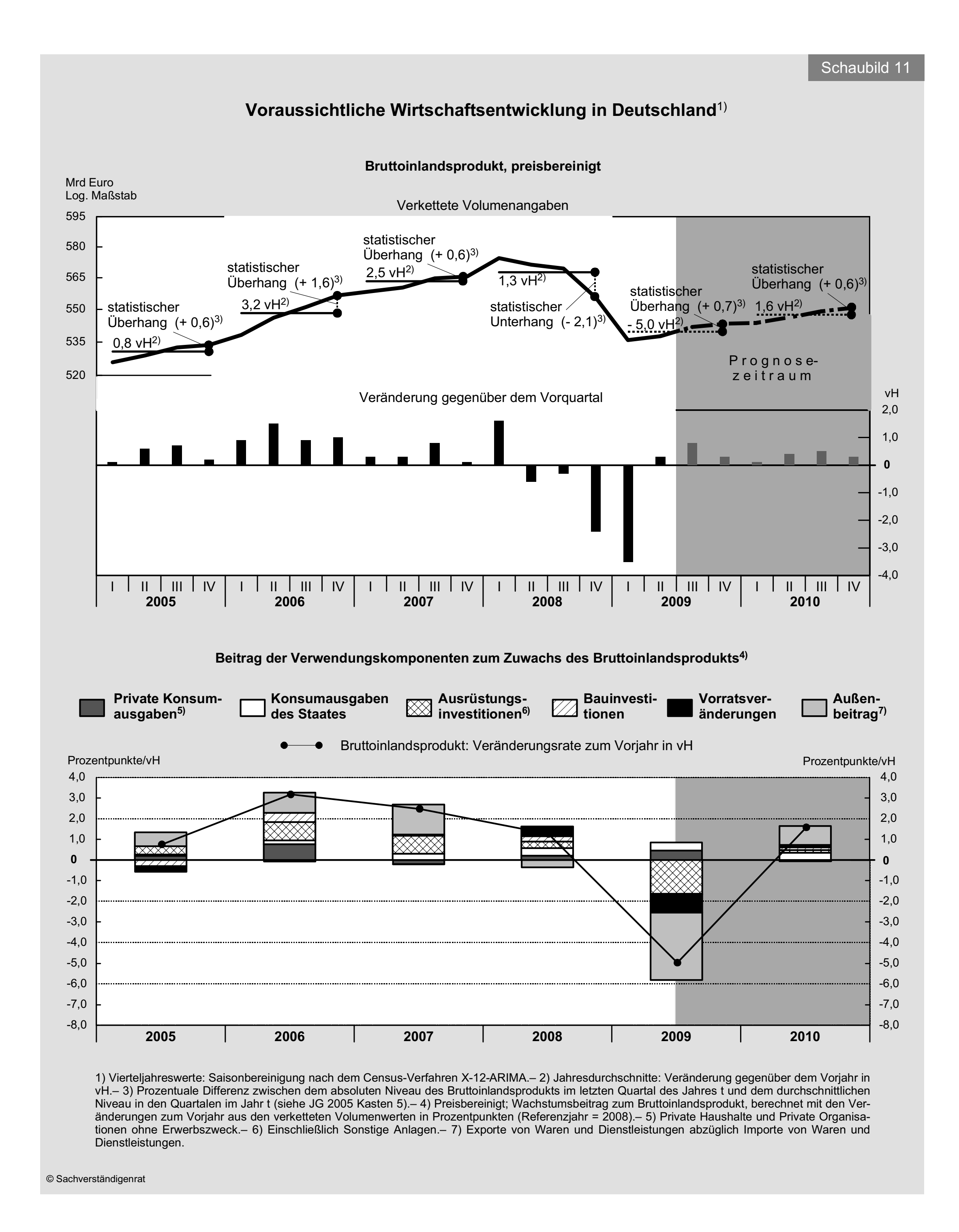
88. Insgesamt zeigt sich, dass sich die Finanzierungsbedingungen der Realwirtschaft in der jüngsten Vergangenheit verschärft haben. Diese Entwicklung geht jedoch nur in bestimmten Segmenten über eine mit dem Konjunkturbild zu erwartende Straffung der Kreditvergabe hinaus. Da jedoch trotz der konjunkturellen Erholung mit weiteren Kreditausfällen zu rechnen ist, muss man von einer **spürbaren Belastung der Aufschwungsdynamik** durch weiterhin angespannte Finanzierungsbedingungen ausgehen. Um einer solchen Entwicklung entgegenzuwirken, wird es notwendig sein, die Nutzung der vom Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin) zur Verfügung gestellten Instrumente zur Auslagerung von Problemaktiva und zur Rekapitalisierung des Bankensektors zu forcieren (Ziffern 187 ff.).

III. Der steinige Weg aus der Krise

89. Ausgehend von der sich zur Jahresmitte 2009 abzeichnenden Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ist davon auszugehen, dass es im Prognosezeitraum zu einer moderaten Aufwärtsbewegung kommen wird. Der die bisherige Entwicklung stützende private Konsum wird sich im weiteren Verlauf infolge des Anstiegs der Arbeitslosigkeit im Jahr 2010 jedoch abschwächen und die gesamtwirtschaftliche Entwicklung bremsen. Durch die moderate Erholung des weltwirtschaftlichen Umfelds verbessern sich allerdings zunehmend die Exportaussichten. Schon in der zweiten Jahreshälfte 2009 sind hier spürbare Zuwächse zu verzeichnen. Die öffentlichen Bauinvestitionen sollten im Prognosezeitraum ebenfalls positiv wirken, da die Konjunkturpakete I und II ihre Wirkung erst verzögert entfalten. Eine schwache Entwicklung ist vor dem Hintergrund der Kapazitätsunterauslastung bei den Ausrüstungsinvestitionen zu erwarten. Allenfalls gegen Ende des Jahres 2010 sollten Vorzieheffekte wegen des Auslaufens der degressiven Abschreibung zu einer gewissen Belebung führen.

1. Die Prognose im Überblick

90. Im **Jahr 2009** ist es zu einem extremen **Rückgang des Bruttoinlandsprodukts um 5,0 vH** gekommen. Entscheidend geprägt wurde dieses Ergebnis durch einen statistischen Unterhang von 2,1 vH aus dem Jahr 2008 sowie vom verschärften Einbruch der Wirtschaftsleistung im ersten Quartal 2009 in Höhe von 3,5 vH gegenüber dem Vorquartal (Schaubild 11). Zusammen mit dem sich für das laufende Jahr ergebenden Überhang von 0,7 vH resultiert die wenig dynamische Aufwärtsbewegung in einer erwarteten **Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts von 1,6 vH im Jahr 2010** (Tabelle 7, Seite 61). In Anbetracht des vorangegangenen Einbruchs wird die negative Output-Lücke mit etwas über 4 vH weiterhin beträchtlich sein. Die wirtschaftliche Expansion wird von zwei zentralen Faktoren gedämpft:



– Die Situation am **Arbeitsmarkt** wird sich noch für einige Zeit verschlechtern. Die im Prognosezeitraum erwartete Erholung der gesamtwirtschaftlichen Produktion wird wohl nicht ausreichen, um die Kapazitätsauslastung derart anzuheben, dass Entlassungen in erheblichem Umfang zu vermeiden wären. Die Zahl der Arbeitslosen wird daher voraussichtlich jahresdurchschnittlich von 3,4 Millionen im Jahr 2009 auf etwa 4,0 Millionen im Jahr 2010 ansteigen.

- Von der **Finanzierungsseite** gehen weiterhin Belastungen aus. Selbst wenn, wie im Rahmen dieser Prognose unterstellt, eine Kreditklemme auf breiter Front vermieden werden kann, ergeben sich aus den noch verbleibenden Aufräumarbeiten im Finanzsektor Restriktionen bei der Finanzierung der Realwirtschaft, die sich insbesondere dann auswirken dürften, wenn die Unternehmen beginnen, ihre Investitionspläne wieder auszuweiten.

91. Nach wie vor überwiegen die **Abwärtsrisiken**, wenn auch in geringerem Maße als im Vorjahr. So würde nicht nur eine erneute Verschärfung der Situation an den Finanzmärkten die aktuell bereits bestehenden Probleme bei der Finanzierung realwirtschaftlicher Aktivitäten erheblich vergrößern. Weitere zentrale Risiken gehen vom noch fragilen außenwirtschaftlichen Umfeld sowie von der Wechselkursentwicklung aus. Zudem könnten verstärkte Anstrengungen der Unternehmen zur Erhöhung der Produktivität zu größeren Entlassungen von Arbeitnehmern führen. Dem stehen Aufwärtsrisiken entgegen, die vor allem in einer im Vergleich zu dieser Prognose deutlicheren Erholung des weltwirtschaftlichen Umfelds bestehen.

Kasten 3

Annahmen der Prognose

Auf der Grundlage der aktuellen Terminkurse für Oktober 2010 wird angenommen, dass sich die **Rohölpreise** bei einem Wert von 75 US-Dollar pro Barrel stabilisieren.

Für den nominalen **Wechselkurs** wird ab dem vierten Quartal 2009 ein Wert von 1,50 US-Dollar je Euro unterstellt. Der reale effektive Wechselkurs wird im Prognosezeitraum auf dem Niveau des Herbstes des Jahres 2009 verharren.

Der **Hauptrefinanzierungssatz der EZB** wird im Prognosezeitraum 1,0 % betragen, der Zinssatz für Übernachtkredite zwischen Banken (Euro Over Night Index Average, EONIA) wird sich im Zeitverlauf dieser Marke annähern.

Finanzierungsrestriktionen belasten die Realwirtschaft, eine allgemeine **Kreditklemme** bleibt jedoch aus.

Der Anstieg der **tariflichen Stundenlöhne** wird im Jahr 2010 bei 1,7 vH liegen.

Grundlage der Prognose ist der **Datenstand** zum 31. Oktober 2009 sowie die derzeitige **Gesetzeslage**, das heißt, es werden nur Maßnahmen einbezogen, bei denen das Gesetzgebungsverfahren bis Ende Oktober 2009 abgeschlossen war.

2. Die Prognose im Einzelnen

Außenwirtschaft: Erholung mit positiven Impulsen für Deutschland

92. Mit einem Rückgang von 1,2 vH gegenüber dem Vorquartal verlangsamte sich der Einbruch der **Exporte von Waren und Dienstleistungen** im zweiten Quartal 2009 deutlich. Zur Jahresmitte 2009 lag die Ausfuhr jedoch noch um 18,9 vH unter dem Niveau des Vorjahreshalbjahrs. Angeführt wurde der starke Einbruch von der Investitionsgüterindustrie. Auch wenn für die zweite Jahreshälfte eine Verbesserung verzeichnet werden kann, sanken die Exporte im Jahresdurchschnitt um insgesamt 14,7 vH (Tabelle 7). Die Aufwärtsbewegung im

Tabelle 7

Die wichtigsten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für Deutschland

Schätzung für das Jahr 2009 und Prognose für das Jahr 2010

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH

	2007	2008	2009	2010
Verwendung des Inlandsprodukts				
Preisbereinigt (Vorjahrespreisbasis)				
Konsumausgaben, zusammen	0,1	0,8	1,1	0,4
Private Konsumausgaben[1]	– 0,3	0,4	0,8	– 0,1
Staatliche Konsumausgaben	1,7	2,1	2,2	1,8
Bruttoanlageinvestitionen	5,0	3,1	– 8,8	1,4
Ausrüstungsinvestitionen	11,0	3,3	– 20,9	1,5
Bauinvestitionen	0,0	2,6	– 0,4	1,2
Sonstige Anlagen	6,5	5,3	4,2	2,5
Vorratsveränderungen (Wachstumsbeitrag)[2)3)]	0,0	0,4	– 0,9	0,1
Inländische Verwendung	1,0	1,7	– 1,8	0,7
Außenbeitrag (Wachstumsbeitrag)[2]	1,5	– 0,3	– 3,3	0,9
Exporte von Waren und Dienstleistungen	7,5	2,9	– 14,7	6,3
Importe von Waren und Dienstleistungen	4,8	4,3	– 9,0	4,5
Bruttoinlandsprodukt	**2,5**	**1,3**	**– 5,0**	**1,6**
Verwendung des Inlandsprodukts				
In jeweiligen Preisen				
Konsumausgaben, zusammen	1,6	2,8	1,4	1,1
Private Konsumausgaben[1]	1,4	2,5	0,5	0,6
Staatliche Konsumausgaben	2,2	3,7	4,2	2,8
Bruttoanlageinvestitionen	7,7	4,2	– 9,3	0,6
Ausrüstungsinvestitionen	10,2	2,7	– 22,0	0,6
Bauinvestitionen	6,3	5,8	0,5	1,0
Sonstige Anlagen	3,4	1,6	– 3,9	– 3,4
Inländische Verwendung	2,9	3,7	– 1,9	1,3
Außenbeitrag	.	.	.	.
Exporte von Waren und Dienstleistungen	8,0	3,5	– 17,0	6,5
Importe von Waren und Dienstleistungen	4,9	5,8	– 14,1	3,4
Bruttoinlandsprodukt	**4,4**	**2,8**	**– 4,0**	**2,7**
Preisentwicklung (Deflatoren)				
Konsumausgaben, zusammen	1,4	2,0	0,2	0,8
Private Konsumausgaben[1]	1,8	2,1	– 0,3	0,7
Staatliche Konsumausgaben	0,5	1,6	2,0	1,0
Bruttoinlandsprodukt	1,9	1,5	1,0	1,1
Inländische Verwendung	1,9	1,9	– 0,1	0,6
Entstehung des Inlandsprodukts				
Erwerbstätige (Inland)	1,7	1,4	– 0,0	– 1,5
Arbeitsvolumen	1,8	1,3	– 3,0	– 0,0
Produktivität (Stundenbasis)	0,7	– 0,0	– 2,0	1,6
Verteilung des Volkseinkommens				
Volkseinkommen	3,5	2,5	– 5,0	2,4
Arbeitnehmerentgelte	2,8	3,7	– 0,2	0,3
darunter: Nettoarbeitnehmerentgelte[4]	3,0	3,2	– 0,4	2,2
Unternehmens- und Vermögenseinkommen	4,8	0,2	– 14,0	7,0
Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte[1]	1,6	2,7	0,4	0,8
Sparquote der privaten Haushalte[1)5)]	10,8	11,2	11,2	11,4
Nachrichtlich:				
Lohnstückkosten[6] (Inlandskonzept)	0,2	2,2	4,9	– 1,2
Verbraucherpreise (Verbraucherpreisindex 2005 = 100)	2,3	2,6	0,3	1,2

1) Einschließlich private Organisationen ohne Erwerbszweck.– 2) In Prozentpunkten.– 3) Einschließlich Nettozugang an Wertsachen.– 4) Arbeitnehmerentgelte abzüglich Sozialbeiträge der Arbeitgeber sowie Sozialbeiträge und Lohnsteuer der Arbeitnehmer.– 5) Sparen in vH des verfügbaren Einkommens plus der Zunahme betrieblicher Versorgungsansprüche.– 6) Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmer in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (preisbereinigt) je Erwerbstätigen.

dritten Quartal 2009 wird sich voraussichtlich im Jahr 2010 fortsetzen; insgesamt ist für diesen Zeitraum mit einer Zuwachsrate von 6,3 vH zu rechnen (Schaubild 12, Seite 64).

Der Rückgang bei den **Importen** war im Winterhalbjahr 2008/2009 weniger stark ausgeprägt, beschleunigte sich jedoch relativ zu den Exporten im zweiten Quartal 2009, sodass wieder ein positiver Impuls vom Außenbeitrag ausging. Die Abschwächung der Importe war im Bereich der Vorleistungsgüter am stärksten ausgeprägt, gefolgt von den Investitionsgütern; moderater fiel sie bei den Konsumgütern aus. Ausgehend von der Stabilisierung der Binnenkonjunktur in der zweiten Jahreshälfte 2009 ist von einer Erholung der Einfuhr auszugehen. Für das Gesamtjahr 2009 ergibt sich dennoch ein Rückgang um 9,0 vH. Für das Jahr 2010 ist bei einer beschleunigten Binnendynamik eine Ausweitung um voraussichtlich 4,5 vH zu erwarten (Schaubild 12).

Mit einem Rückgang von 3,3 Prozentpunkten belastete der **Außenbeitrag** die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2009 erheblich. Für das Jahr 2010 sollte er dagegen wieder mit einem Wachstumsbeitrag von 0,9 Prozentpunkten stützend wirken.

Ausrüstungsinvestitionen: Konsequenzen der massiven Kapazitätsunterauslastung

93. Neben den Exporten waren die Ausrüstungsinvestitionen die am stärksten vom wirtschaftlichen Einbruch betroffene Verwendungskomponente. Im ersten Halbjahr 2009 betrug der Rückgang zum Vorjahreshalbjahr 21,8 vH. Während die Ausrüstungsinvestitionen im zweiten Quartal 2009 nur noch um 0,5 vH gegenüber dem Vorquartal sanken, verzeichneten sie von Januar bis März 2009 einen Einbruch von 18,5 vH. Dieser starke Rückgang stand im Einklang mit der drastischen **Unterauslastung** der Kapazitäten. Zudem belastete die **Finanzierungssituation** der Unternehmen die Investitionstätigkeit, auch wenn bisher keine allgemeine Kreditklemme zu verzeichnen ist. Insgesamt sanken die Ausrüstungsinvestitionen im Jahr 2009 deutlich um 20,9 vH. Dagegen sollte sich im Jahr 2010 die allgemein verbesserte wirtschaftliche Lage bemerkbar machen, da neben Rationalisierungsinvestitionen zunehmend Bestandserweiterungen in Betracht gezogen werden. Das Auslaufen der degressiven Abschreibungsmöglichkeiten lässt Vorzieheffekte gegen Jahresende 2010 erwarten, auch wenn die Finanzierungssituation weiter schwierig bleiben sollte. Vor diesem Hintergrund dürften die Ausrüstungsinvestitionen im Jahr 2010 um lediglich 1,5 vH zulegen (Schaubild 12).

Bauinvestitionen

94. In der Summe werden die Bauinvestitionen im laufenden Jahr die gesamtwirtschaftliche Entwicklung nicht stützen und im nächsten Jahr einen nur schwachen Impuls liefern (Schaubild 12). Der **Wohnungsbau** hatte sich im ersten Halbjahr 2009 als relativ robust erwiesen. Im ersten Quartal 2009 nahm die Bautätigkeit um 1,2 vH gegenüber dem Vorquartal zu, im zweiten Quartal sank sie geringfügig um 0,3 vH. Im weiteren Jahresverlauf machte sich das gesunkene Zinsniveau positiv bemerkbar, denn im Gegensatz zu den Krediten an die gewerbliche Wirtschaft verschlechterten sich die Standards für Wohnungsbaukredite nur unmerklich. Dämpfend wirkte sich hingegen die Situation auf dem Arbeitsmarkt und bei der Einkommensentwicklung aus. Vor diesem Hintergrund ist von einem Rückgang der Wohnungsbauinvesti-

tionen im Jahr 2009 um 0,9 vH auszugehen. Im Jahr 2010 sollten sie bestenfalls um 0,4 vH zulegen.

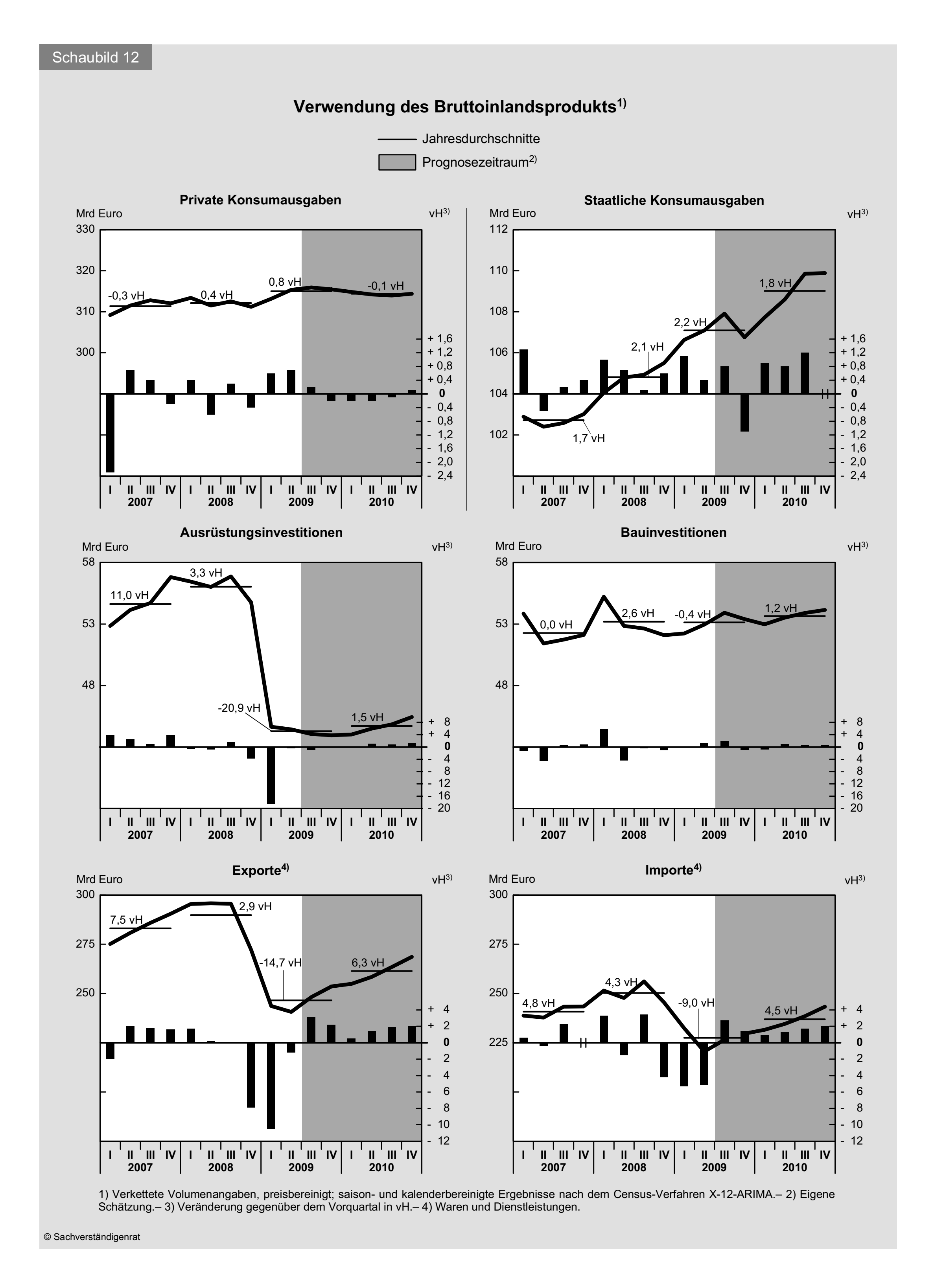
Die **gewerblichen Bauinvestitionen** waren ähnlich wie die Ausrüstungsinvestitionen erheblich von der Rezession betroffen. Auch hier wirkten sich die angespannten Finanzierungsbedingungen negativ aus. Die gewerblichen Bauinvestitionen fielen im ersten Halbjahr 2009 um 5,7 vH geringer aus als im gleichen Zeitraum 2008. Die Auftragsentwicklung deutete zur Jahresmitte 2009 auf eine weiterhin schwache Dynamik hin. Sie lagen bis zum Ende des zweiten Quartals um 20,1 vH unter denen des Vorjahreszeitraums. Es ist deshalb davon auszugehen, dass sich die gewerblichen Bauinvestitionen im Jahr 2009 um jahresdurchschnittlich 1,7 vH verringerten. Im Jahr 2010 sollte sich aufgrund der Unterauslastung der gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten keine Belebung abzeichnen. Stattdessen werden die gewerblichen Bauinvestitionen voraussichtlich um 3,1 vH sinken.

Die **öffentlichen Bauinvestitionen** zeigten sich im ersten Quartal 2009 noch relativ schwach und gingen gegenüber dem Vorquartal um 4,6 vH zurück, während sie im zweiten Quartal 2009 mit einer Zuwachsrate von 3,4 vH deutlich expandierten. Dabei spielten die geplanten Ausgaben von rund 19,0 Mrd Euro aus den Konjunkturpaketen I und II noch keine wesentliche Rolle, da nur ein geringer Anteil in der ersten Jahreshälfte ausgabenwirksam wurde. In der zweiten Jahreshälfte verstärkten sich jedoch die Nachfrageimpulse spürbar. Diese Entwicklung dürfte sich im Jahr 2010 weiter fortsetzen. Insgesamt ist ein Anstieg der öffentlichen Bauinvestitionen von 5,6 vH im Jahr 2009 und von 14,9 vH im Jahr 2010 zu erwarten.

Konsumausgaben

95. Für die **Privaten Konsumausgaben** ist für das Jahr 2009 von einem Anstieg von 0,8 vH, für das Jahr 2010 von einem Rückgang von 0,1 vH auszugehen (Schaubild 12). In den ersten beiden Quartalen des Jahres 2009 hatten sie sich mit Zuwachsraten von 0,6 vH und 0,7 vH erstaunlich robust entwickelt und als eine Stütze der Konjunktur erwiesen. Maßgeblich hat hierzu die sogenannte „Abwrackprämie“ beigetragen, von der in den nächsten Quartalen durch Substitutionseffekte allerdings dämpfende Wirkungen ausgehen dürften. Deutliche Impulse ergaben sich für das Jahr 2009 durch verschiedene weitere Maßnahmen aus den Konjunkturpaketen und durch zusätzliche Gesetzesänderungen (Kasten 4, Seite 65). Von der Einkommensseite her ist daher eine positive Entwicklung der Privaten Konsumausgaben angelegt, die sich jedoch mit einem zunehmenden Anstieg der Arbeitslosigkeit abschwächen wird.

Trotz des starken Anstiegs der tariflichen Stundenlöhne um 2,4 vH sanken die Bruttolöhne und -gehälter (BLG) im Jahr 2009 um insgesamt 0,4 vH und je Beschäftigten um 0,5 vH. Da die Effektivlöhne je Stunde aufgrund einer positiven Lohndrift im Gesamtjahr um 3,0 vH höher ausfielen, war der Rückgang maßgeblich dem deutlich geringeren Arbeitsvolumen geschuldet. Der Rückgang der BLG je Beschäftigten hat zur Folge, dass die von der Bundesregierung beschlossene Rentengarantie im Jahr 2010 greifen wird (Ziffern 303 ff.). Für das Jahr 2010 ist mit einem Anstieg der BLG von 0,5 vH zu rechnen. Je Beschäftigten kommt es aufgrund der Zunahme der Arbeitslosigkeit voraussichtlich zu einer deutlichen Erhöhung um 2,1 vH.



Die **Konsumausgaben des Staates** expandierten in diesem Jahr kräftig. Bei den sozialen Sachleistungen stiegen insbesondere die Ausgaben für Medikamente, während die Verkäufe des Staates in diesem Jahr nahezu stagnierten. Der Zuwachs der staatlichen Vorleistungen

ging auf militärische Beschaffungen sowie auf Ausgaben für Forschung und Bildung zurück. Zusätzliche Impulse ergaben sich nicht nur über den Staatskonsum, sondern insbesondere über die beiden von der Bundesregierung im Winter 2008/2009 verabschiedeten Konjunkturpakete (Kasten 4).

Kasten 4

Fiskalimpuls in den Jahren 2009 und 2010

Insbesondere mit dem Maßnahmenpaket „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung" **(Konjunkturpaket I)** und dem Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland **(Konjunkturpaket II)** hat die Bundesregierung dazu beigetragen, die Schärfe und Dauer des Abschwungs abzumildern (Ziffern 303 ff.). Die ergriffenen Maßnahmen setzen sich vor allem aus Steuer- und Abgabenentlastungen und einer Erhöhung der staatlichen Investitionsausgaben zusammen. Für die Jahre 2009 und 2010 beläuft sich der konjunkturelle Impuls auf rund 1,6 vH beziehungsweise 0,4 vH des Bruttoinlandsprodukts gegenüber dem Vorjahr (Tabelle 8).

Tabelle 8

Finanzpolitische Maßnahmen der Bundesregierung[1)]
Haushaltsbelastung (–) / Haushaltsentlastung (+)
Veränderung gegenüber 2008 in Mrd Euro

Maßnahmen	2009	2010
Beitragssatzsenkung bei der Arbeitslosenversicherung (von 3,3 vH auf 2,8 vH)	– 4,1	– 4,1
Änderungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Sozialen Pflegeversicherung darunter: Beitragssatzerhöhung in der Sozialen Pflegeversicherung (0,25 Prozentpunkte) und der Gesetzlichen Krankenversicherung (0,6 Prozentpunkte); Ausbau der Krankenhausfinanzierung; Änderung der Ärztevergütung	+ 1,4	+ 1,4
Soziale Leistungen unter anderem: Ausbau des Kinderzuschlags; Wohngelderhöhung; Erhöhung des BAföG; Kindergelderhöhung; Aussetzung Riesterfaktor	– 4,6	– 5,0
Mehreinnahmen aus der LKW-Maut	+ 0,8	+ 0,8
Wegfall Eigenheimzulage	+ 1,3	+ 2,4
Weitere Steuerrechtsänderungen unter anderem: Unternehmensteuerreformgesetz; Erbschaftsteuerreformgesetz; Mitarbeiterkapitalbeteiligungsgesetz; Jahressteuergesetz 2009; Steuerbürokratieabbaugesetz	+ 0,6	+ 4,1
Maßnahmenpaket „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung" (Konjunkturpaket I)	– 4,1	– 7,7
darunter:		
Investitionen	– 1,0	– 1,0
Steuerrechtliche Maßnahmen	– 2,6	– 5,7
Verlängerung der Bezugsdauer Kurzarbeitergeld	– 0,2	– 0,8
Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland (Konjunkturpaket II)	– 21,1	– 25,5
darunter:		
Investitionsprogramm	– 3,2	– 10,1
Erhöhung Grundfreibetrag und Senkung des Eingangsteuersatzes bei der ESt	– 2,8	– 5,4
Reduktion des Beitragssatzes der Gesetzlichen Krankenversicherung	– 3,1	– 6,0
Abwrackprämie	– 5,0	.
Kinderbonus	– 1,8	.
Ausweitung und Bezuschussung des Kurzarbeitergelds	– 4,2	– 3,1
Gesetz zur Fortführung der Gesetzeslage 2006 bei der Entfernungspauschale	– 5,4	– 3,1
Gesetz zur verbesserten steuerlichen Berücksichtigung von Vorsorgeaufwendungen (Bürgerentlastungsgesetz)	– 2,5	– 9,6
Summe	**– 37,7**	**– 46,3**

1) Die in der Tabelle dargestellten Zahlen weichen leicht von denjenigen aus Tabelle 22 ab, da es sich hierbei um eigene Schätzungen handelt und Maßnahmen aus vorangegangenen Jahren berücksichtigt wurden.

Quellen: BMF und eigene Schätzung

Entstehungsseite: Industrieproduktion hat Talsohle durchschritten

96. Als maßgebliche Belastung für die gesamte Wirtschaftsleistung erwies sich im Jahr 2009 die **Industrieproduktion**, die in den ersten acht Monaten des Jahres gegenüber dem Vorjahreszeitraum um 21,0 vH einbrach. Die Produzenten von Vorleistungs- und Investitionsgütern mussten Produktionsrückgänge von 22,3 vH beziehungsweise 25,5 vH hinnehmen. Der Rückgang der weniger exportabhängigen Konsumgüterproduktion fiel dagegen mit 7,0 vH geringer aus. Die **Bruttowertschöpfung** der Wirtschaftsbereiche als Maß für die gesamtwirtschaftliche Produktion sank im Jahresdurchschnitt deutlich um 5,5 vH. Wesentlicher Treiber der rückläufigen Entwicklung war das Verarbeitende Gewerbe mit einem Produktionsabsturz im Jahr 2009 von 19,4 vH. Die Entwicklung der Wertschöpfung im Dienstleistungsbereich ging lediglich um 1,1 vH zurück. Aufgrund des Rückgangs der Gütersteuern abzüglich der Subventionen von 0,7 vH verringerte sich das Bruttoinlandsprodukt mit 5,0 vH im Jahr 2009 weniger stark als die Bruttowertschöpfung.

Preisniveauentwicklung: Stabilisierung bei niedrigen Teuerungsraten

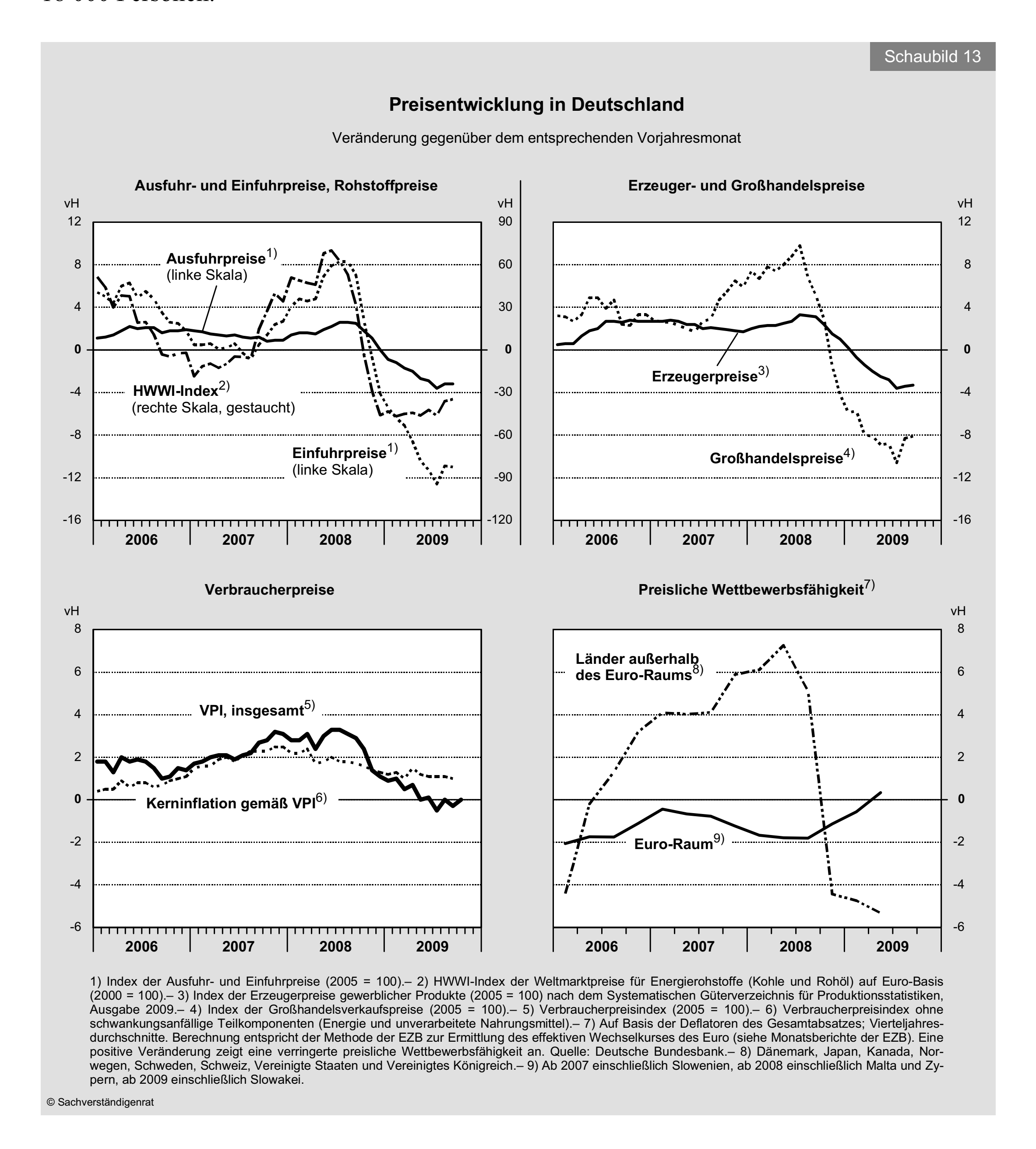
97. Im Vergleich zu den im Sommer 2008 beobachteten Inflationsraten von bis zu 3,3 vH stiegen die **Verbraucherpreise** bis zum Sommer 2009 zunehmend langsamer. Zur Jahresmitte 2009 waren beim Gesamtindex sogar zeitweilig negative Zuwachsraten zu verzeichnen (Schaubild 13, links unten). Dagegen betrug der Anstieg bei der Kerninflation, gemessen am Gesamtindex ohne Energie und saisonabhängige Nahrungsmittel, für das Jahr 2009 bisher im Mittel 1,2 vH und war damit so hoch wie im Durchschnitt der letzten zehn Jahre. Somit war die Preisniveauentwicklung neben Rückgängen bei Nahrungsmittelpreisen fast ausschließlich auf die teilweise dramatischen Preisrückgänge bei Energierohstoffen zurückzuführen (Schaubild 13, links oben).

98. Im Verlauf ähnlich, aber zeitlich verschoben, war die Entwicklung bei den **Erzeuger- und Großhandelspreisen** (Schaubild 13, rechts oben). Beide Größen reagierten deutlich früher und stärker als die Verbraucherpreise auf die Entwicklung bei Rohstoffen. Der Großhandelspreisindex wies bereits seit November 2008 negative Zuwachsraten auf, der Erzeugerpreisindex seit März 2009; der Tiefpunkt wurde in beiden Fällen im Juli erreicht. Da beide Indizes Vorlaufeigenschaften aufweisen, sind zukünftig wieder Anstiege beim Niveau der Verbraucherpreise zu erwarten: Während für die Teuerungsrate im Jahresdurchschnitt 2009 von einem Wert von 0,3 vH auszugehen ist, wird sie im Jahr 2010 voraussichtlich auf 1,2 vH ansteigen.

Arbeitsmarkt im Prognosezeitraum

99. Im Jahr 2009 reagierten die Unternehmen und Arbeitnehmer auf den Nachfrageeinbruch mit einer deutlichen Senkung der **Arbeitszeit**. Für die verbliebenen Arbeitskräfte nahmen sie damit eine erhebliche Reduktion der Arbeitsproduktivität hin. Im Jahr 2009 stieg die Arbeitslosigkeit um 164 000 Personen an. Dieser Anstieg betraf aufgrund der sektoralen Auswirkungen der Krise fast ausschließlich Westdeutschland (Ziffern 407 ff.). Die Arbeitslosenquote stieg in Deutschland im Jahr 2009 im Vorjahresvergleich um 0,4 Prozentpunkte auf ein Ni-

veau von 8,2 vH. Die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sank um 18 000 Personen.



1) Index der Ausfuhr- und Einfuhrpreise (2005 = 100).– 2) HWWI-Index der Weltmarktpreise für Energierohstoffe (Kohle und Rohöl) auf Euro-Basis (2000 = 100).– 3) Index der Erzeugerpreise gewerblicher Produkte (2005 = 100) nach dem Systematischen Güterverzeichnis für Produktionsstatistiken, Ausgabe 2009.– 4) Index der Großhandelsverkaufspreise (2005 = 100).– 5) Verbraucherpreisindex (2005 = 100).– 6) Verbraucherpreisindex ohne schwankungsanfällige Teilkomponenten (Energie und unverarbeitete Nahrungsmittel).– 7) Auf Basis der Deflatoren des Gesamtabsatzes; Vierteljahresdurchschnitte. Berechnung entspricht der Methode der EZB zur Ermittlung des effektiven Wechselkurses des Euro (siehe Monatsberichte der EZB). Eine positive Veränderung zeigt eine verringerte preisliche Wettbewerbsfähigkeit an. Quelle: Deutsche Bundesbank.– 8) Dänemark, Japan, Kanada, Norwegen, Schweden, Schweiz, Vereinigte Staaten und Vereinigtes Königreich.– 9) Ab 2007 einschließlich Slowenien, ab 2008 einschließlich Malta und Zypern, ab 2009 einschließlich Slowakei.

© Sachverständigenrat

100. Im Prognosezeitraum ist davon auszugehen, dass die Unternehmen vermehrt die Beschäftigung an die weiterhin erhebliche **Unterauslastung** anpassen und so die erlittenen Produktivitätsverluste zum Teil ausgleichen. Da sie mit Remanenzkosten erheblich belastet werden, wird sich ein Großteil von ihnen im ersten Quartal 2010 wohl nicht für eine Verlängerung der konjunkturellen Kurzarbeit entscheiden. Entgegengesetzt, aber in geringerem Umfang, wird sich die Transferkurzarbeit entwickeln. Auch wenn die erlittenen Produktivitätseinbußen nicht vollständig ausgeglichen werden, wird es in der ersten Hälfte des kommenden Jahres zu einem massiven Anstieg der Arbeitslosigkeit kommen. Saisonbereinigt dürfte die

Zahl der Arbeitslosen in diesem Zeitraum um etwas mehr als 500 000 Personen steigen, und damit so stark wie noch nie seit der Wiedervereinigung, sieht man von der Sondersituation zum Jahreswechsel 2004/2005 nach der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ab.

Insgesamt wird sich die Anzahl der Erwerbstätigen im Jahr 2010 im Vergleich zum Vorjahr um voraussichtlich 622 000 Personen reduzieren. Diese Summe setzt sich zusammen aus 575 000 Arbeitnehmern und 47 000 Selbstständigen. Die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten dürfte um 567 000 sinken, die Anzahl der Arbeitslosen um 533 000 steigen. Entlastend wirkt sich die demographische Entwicklung aus. Die durch die verschlechterte Arbeitsmarktlage zu erwartenden negativen Auswirkungen auf den Konsum werden im Jahr 2010 den Dienstleistungsbereich negativ beeinflussen, sodass im Unterschied zum Jahr 2009 auch in Ostdeutschland mit einer Eintrübung zu rechnen ist. Die **Arbeitslosenquote** wird in Deutschland voraussichtlich auf ein Niveau von 9,4 vH ansteigen (Tabelle 9). Die Vorausschätzung der Entwicklung am Arbeitsmarkt ist für das Jahr 2010 mit besonders großer Unsicherheit verbunden. Der Zusammenhang zwischen der Veränderung des Bruttoinlandsprodukts und der Beschäftigung hat sich in diesem Jahr vor allem aufgrund des verstärk-

Tabelle 9

Der Arbeitsmarkt in Deutschland[1)]

Schätzung für das Jahr 2009 und Prognose für das Jahr 2010

	2008	2009[2)]	2010[2)]
	Tausend Personen		
Erwerbspersonen[3)4)]	43 361	43 445	43 391
Erwerbslose[5)]	3 141	3 250	3 785
Pendlersaldo[6)]	59	77	45
Erwerbstätige[7)]	40 279	40 273	39 651
Registriert Arbeitslose[8)9)]	3 268	3 432	3 965
davon:			
im früheren Bundesgebiet ohne Berlin	2 145	2 317	2 804
in den neuen Bundesländern und Berlin	1 123	1 115	1 161
Nachrichtlich:			
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte[8)]	27 510	27 492	26 925
	Quoten (vH)		
Arbeitslosenquote[10)]	*7,8*	*8,2*	*9,4*
ILO-Erwerbslosenquote[11)]	*7,2*	*7,5*	*8,7*

1) Jahresdurchschnitte.– 2) Eigene Schätzung. Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen.– 3) Personen im erwerbsfähigen Alter, die ihren Wohnort in Deutschland haben (Inländerkonzept).– 4) In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.– 5) Abgrenzung nach der Definition der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO).– 6) Saldo aus erwerbstätigen Einpendlern aus dem Ausland und Auspendlern in das Ausland.– 7) Erwerbstätige Personen, die einen Arbeitsplatz in Deutschland haben, unabhängig von ihrem Wohnort (Inlandskonzept).– 8) Quelle: BA.– 9) Durch die Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente zum 1.1.2009 sind die Ergebnisse nicht mit den Vorjahren vergleichbar.– 10) Registriert Arbeitslose in vH an allen zivilen Erwerbpersonen (abhängig zivile Erwerbspersonen, Selbstständige, mithelfende Familienangehörige).– 11) Erwerbslose in vH der Erwerbspersonen.

ten Einsatzes der arbeitsmarktpolitischen Instrumente und der im Vergleich zu früheren Zyklen höheren Flexibilität bei den tarifvertraglichen Regelungen deutlich gelockert. Es ist nur schwer abzusehen, in welchem Umfang Unternehmen das damit verbundene Horten von Arbeitskräften im Jahr 2010 beibehalten werden.

Öffentliche Finanzen: Erheblicher Anstieg der Staatsverschuldung

101. Das **Finanzierungsdefizit des Staates** wird sich trotz der leichten konjunkturellen Erholung im Jahr 2010 **weiter erhöhen** (Tabelle 10). Neben einem zusätzlichen Impuls der Fiskalpolitik von etwa 10 Mrd Euro im Vergleich zum Jahr 2009 führt die nunmehr ungünstigere Entwicklung wichtiger makroökonomischer Aggregate zu einem Anstieg des Defizits auf 5,1 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. Nachdem die Staatsquote in diesem Jahr aufgrund der Entwicklungen sowohl des Zählers als auch des Nenners deutlich um 3,8 Prozentpunkte zugenommen hat, wird im nächsten Jahr ein weiterer, nunmehr moderater Anstieg auf 47,6 vH zu verzeichnen sein.

Tabelle 10

Einnahmen und Ausgaben des Staates[1]

Schätzung für das Jahr 2009 und Prognose für das Jahr 2010

Art der Einnahmen und Ausgaben[2]	2008	2009	2010	2009	2010
	Mrd Euro			Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH	
Einnahmen	**1 091,8**	**1 066,3**	**1 044,6**	***– 2,3***	***– 2,0***
darunter:					
Steuern	592,6	565,1	547,0	*– 4,6*	*– 3,2*
Sozialbeiträge	408,1	411,5	410,0	*+ 0,8*	*– 0,4*
Ausgaben	**1 090,8**	**1 138,4**	**1 169,5**	***+ 4,4***	***+ 2,7***
davon:					
Vorleistungen	106,6	113,0	117,3	*+ 6,0*	*+ 3,8*
Arbeitnehmerentgelt	172,1	177,0	180,1	*+ 2,8*	*+ 1,7*
Geleistete Vermögenseinkommen (Zinsen)	67,1	64,3	67,6	*– 4,1*	*+ 5,1*
Geleistete Transfers	675,7	713,3	730,0	*+ 5,6*	*+ 2,4*
Bruttoinvestitionen	37,4	40,1	47,8	*+ 7,1*	*+19,1*
Sonstiges[3]	31,9	30,7	26,8	*X*	*X*
Finanzierungssaldo	**1,0**	**– 72,1**	**– 124,9**	***X***	***X***
Nachrichtlich:					
Staatsquote[4]	*43,7*	*47,5*	*47,6*	*X*	*X*
Steuerquote[4]	*24,2*	*24,0*	*22,7*	*X*	*X*
Abgabenquote[4]	*39,6*	*40,2*	*38,1*	*X*	*X*
Finanzierungssaldo (vH)[5]	*0,0*	*– 3,0*	*– 5,1*	*X*	*X*
Schuldenstandsquote[6]	*65,9*	*71,8*	*75,3*	*X*	*X*

1) Gebietskörperschaften und Sozialversicherung in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Gebietskörperschaften: Bund, Länder, Gemeinden, EU-Anteile, ERP-Sondervermögen, Kinderbetreuungsausbau, Fonds „Deutsche Einheit“, Vermögensentschädigungsfonds, Teile des Bundeseisenbahnvermögens, Erblastentilgungsfonds.– 2) Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen.– 3) Vermögenstransfers, geleistete sonstige Produktionsabgaben sowie Nettozugang an nichtproduzierten Vermögensgütern.– 4) Ausgaben/Steuern sowie Steuern an die EU/Steuern und Erbschaftsteuer, Steuern an die EU sowie tatsächliche Sozialbeiträge jeweils in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen.– 5) In Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen.– 6) Schulden (in der Abgrenzung gemäß dem Vertrag von Maastricht)/Ausgaben des Staates in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen.

102. Die **Einnahmen des Staates** werden voraussichtlich im Jahr 2010 um 2,0 vH zurückgehen. Die Lohnsteuereinnahmen sinken abermals aufgrund der weiteren Erhöhung des Grundfreibetrags, der Abzugsfähigkeit der Beiträge zur Gesetzlichen Krankenversicherung und zur Sozialen Pflegeversicherung sowie des Rückgangs der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung; das Aufkommen aus den gewinnabhängigen Steuern wird sich infolge von Erstattungen weiterhin schwach entwickeln. Die Umsatzsteuereinnahmen dürften aufgrund der gestiegenen Arbeitslosigkeit und Vorzieheffekten im Zuge der Abwrackprämie nahezu stagnieren; stabilisierend wirken hier die Einnahmen aus der Einfuhrumsatzsteuer. Trotz einer leichten Zunahme der BLG werden die Einnahmen aus Sozialversicherungsbeiträgen im Prognosezeitraum leicht rückläufig sein. Zum einen wechseln vermehrt Bezieher des Arbeitslosengelds in das Arbeitslosengeld II, sodass die stützende Funktion der Bundesagentur für Arbeit, die 80 vH der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitslosengeld-Bezieher übernimmt, im nächsten Jahr geringer ausfallen dürfte. Zudem ergeben sich weitere Belastungen durch die Reduktion des Beitragssatzes zur Gesetzlichen Krankenversicherung, da dieser erst zur zweiten Jahreshälfte 2009 um 0,6 Prozentpunkte gesenkt wurde. Schließlich wird sich der Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung negativ auf die Einnahmen aus Sozialversicherungsbeiträgen auswirken, die in der Summe um 0,4 vH zurückgehen dürften.

103. Der Zuwachs der **Staatsausgaben** wird mit einer erwarteten Rate von 2,7 vH im Jahr 2010 weiterhin hoch sein. Die Vorleistungen des Staates werden nochmals aufgrund der Ausweitung von Ausgaben für Bildung und Forschung zunehmen, die unter anderem der Deutschen Forschungsgemeinschaft, Graduiertenschulen und Exzellenzclustern zugute kommen. Die Investitionsausgaben des Staates werden im nächsten Jahr abermals kräftig angehoben und reflektieren die aus dem Konjunkturpaket II zur Verfügung gestellten Mittel. Unterstellt ist hierbei, dass ein kleiner Teil der Investitionsausgaben erst zeitverzögert im Jahr 2011 realisiert wird. Dagegen werden die sozialen Sachleistungen und die monetären Sozialleistungen im Jahr 2010 nochmals um 3,5 vH beziehungsweise 2,3 vH steigen. Im Vergleich zum Jahr 2009 wird der Zuwachs bei den monetären Sozialleistungen etwas geringer ausfallen, da die Ausgaben im Rahmen der Kurzarbeit sinken, die Renten ab der zweiten Jahreshälfte 2010 nahezu stagnieren werden und der einmalig gewährte Kinderbonus entfällt. Dagegen nehmen die Ausgaben für Arbeitslosengeld und die Grundsicherung für Arbeitsuchende im Prognosezeitraum zu.

104. In der Gesamtbetrachtung werden die öffentlichen Haushalte das nächste Jahr mit einem Finanzierungsdefizit in Höhe von 124,9 Mrd Euro abschließen, wobei allerdings zu beachten ist, dass kurz- und mittelfristig weitere Belastungen durch die umfangreichen Stützungsmaßnahmen des Finanzsektors hinzukommen könnten und etwaige Pläne der neuen Bundesregierung, die mit deutlichen Steuermindereinnahmen und Mehrausgaben einhergehen, keinen Eingang in die Prognose fanden. Die nunmehr **deutliche Überschreitung** der zulässigen Defizit- und Schuldenstandsquote in der Abgrenzung des **Vertrags von Maastricht** sowie die verfassungsrechtliche Notwendigkeit des Bundes und der Länder, ab dem Jahr 2016 beziehungsweise 2020 in einer konjunkturellen Normallage (nahezu) ausgeglichene Haushalte aufzuweisen, stellen die zukünftige Bundesregierung vor eine gewaltige Herausforderung.

Literatur

BMWi (2009a) *„Wirtschaftsfonds Deutschland“ – Perspektiven in der Krise sichern*, in: Schlaglichter der Wirtschaftspolitik, Monatsbericht August, 16 - 21.

BMWi (2009b) *Ergebnisse der Sitzung des „Lenkungsausschusses Unternehmensfinanzierung“*, Pressemitteilung vom 01.09.2009.

Bundesagentur für Arbeit (2009) *Umfassende Arbeitsmarktstatistik: Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung*, Nürnberg, Mai.

Cecchetti, S. G., M. Kohler und C. Upper (2009) *Financial Crises and Economic Activity*, NBER Working Paper Series, 15379.

Cerra V. und S. Saxena (2008) *Growth Dynamics: The myth of economic recovery*, American Economic Review, 98 (1), 439 - 457.

Deutsche Bundesbank (2009) *Die Entwicklung der Kredite an den privaten Sektor in Deutschland während der globalen Finanzkrise*, Monatsbericht September.

Europäische Zentralbank (2009) *Financial Stability Review*, Juli.

Evenett, S. J. (ed.) (2009) *Broken Promises: a G20 Summit Report*, Global Trade Alert.

Furceri D. und A. Mourougane (2009) *The Effect of Financial Crises on Potential Output: New Empirical Evidence from OECD countries*, OECD Economics Department Working Paper, 699.

Gamberoni, E. und R. Newfarmer (2009) *Trade Protection: Incipient but Worrisome Trends,* World Bank, International Trade Department, 37.

Institut für Weltwirtschaft (IfW) (2009) *Szenariorechnung und Projektion: Kreditvergabe Deutschland, Vorläufiger Zwischenbericht*, Kurzexpertise für das Forschungsvorhaben fe 28/09 des Bundesfinanzministeriums (BMF).

Internationaler Währungsfonds (IWF) (2009a) *Global Financial Stability Report*, April.

Internationaler Währungsfonds (2009b) *Global Financial Stability Report, Market Update*, Juli.

Internationaler Währungsfonds (2009c) *Global Financial Stability Report*, September.

Internationaler Währungsfonds (2009d) *World Economic Outlook*, April.

Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) (2008) *Die Entwicklung der Eigenkapitalausstattung kleiner und mittlerer Unternehmen 2002 bis 2005*, WirtschaftsObserver online, 36, Juni.

Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) (2009a) *Europäischer Verbriefungsmarkt: Aktuelle Informationen und Hintergründe.*

Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) (2009b) *Eigenkapital im Mittelstand und Finanzierung in der aktuellen Krise*, KfW-Research Akzente, 1, Juli.

OECD (2009) *Employment Outlook 2009 – Tackling the Jobs Crisis*.

Reinhart, C. M. und K. S. Rogoff (2009) *The Aftermath of Financial Crises*, American Economic Review, 99 (2), 466 - 72.

DRITTES KAPITEL

Makroökonomische Herausforderungen der Finanz- und Wirtschaftskrise für das nächste Jahrzehnt

Das Wichtigste in Kürze

Mit der allmählichen Stabilisierung der Weltwirtschaft stellt sich zunehmend die Frage, wie die stark expansiven Impulse der Geld- und Fiskalpolitik wieder so zurückgeführt werden können, dass sie auf der einen Seite weder den nach wie vor labilen Erholungsprozess gefährden, auf der anderen Seite aber auch nicht zu mittelfristigen Fehlentwicklungen führen, die zu einer erneuten weltwirtschaftlichen Überhitzung führen könnten. Notenbanken und Regierungen sehen sich bei der Konzeption ihrer Exit-Strategien einer schwierigen Gratwanderung gegenüber.

Für die Geldpolitik erscheint es zumindest aus technischer Sicht vergleichsweise einfach, von der intensiv-medizinischen Versorgung wieder zu einer konventionellen Zins- und Liquiditätspolitik zurückzufinden. Für die Europäische Zentralbank (EZB) dürfte dies vor allem dadurch erleichtert werden, dass sich die Inflationserwartungen der Marktteilnehmer nach wie vor sehr eng am Zielwert für die Inflationsrate von knapp 2 vH orientieren.

Sehr viel schwieriger dürfte sich der Abbau der hohen strukturellen Haushaltsdefizite erweisen. Die Erfahrungen mit dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) lassen es als fraglich erscheinen, ob sein Regelwerk ausreichend stringent ist, um diese Aufgabe erfolgreich zu bewerkstelligen. Es wäre deshalb hilfreich, den SWP durch einen Konsolidierungspakt zu verstärken, in dem die Teilnehmerländer den Weg zur Rückgewinnung ausgeglichener Haushalte verbindlich festlegen. Dazu sollten sie sich auf einen konkreten Pfad für die nicht-konjunkturreagiblen Staatsausgaben sowie einen verbindlichen Fahrplan für Änderungen im Steuerrecht verpflichten. Eine solche Selbstbindung erhöht die Transparenz des Konsolidierungsprozesses. Abweichungen können von der Kommission einfach diagnostiziert werden und würden verstärkt durch die Finanzmärkte sanktioniert werden. Zudem könnte der Kommission die Möglichkeit eingeräumt werden, Sanktionen vorzuschlagen. Zielführend wäre die Verpflichtung zu Steuererhöhungen („Schuldensoli“). Es wird nicht einfach sein, die Teilnehmerstaaten zu einer solchen Selbstbindung zu veranlassen, aber sie bietet den Vorteil, erhöhten Risikoprämien auf den Kapitalmärkten entgegenzuwirken. Zugleich ermöglicht sie es der EZB, die von der Konsolidierung ausgehenden dämpfenden Nachfrageeffekte mit einer entsprechenden Zinspolitik zu akkomodieren.

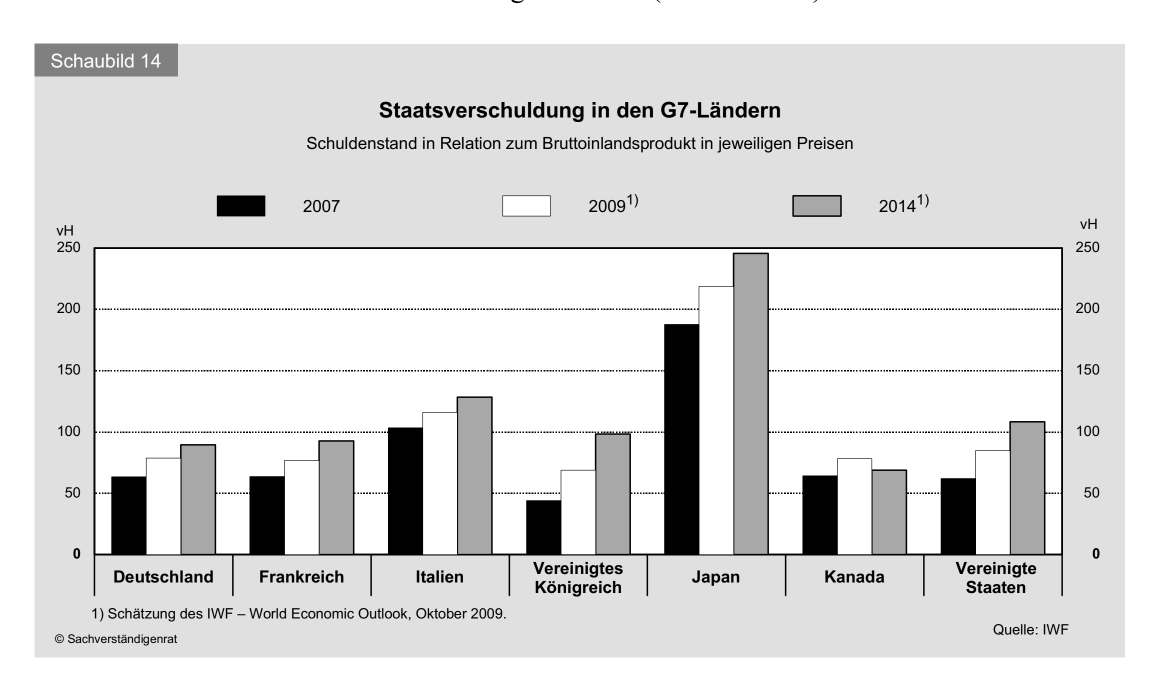
Zu den Risiken, die sich bei der Rückkehr zu normalen makroökonomischen Verhältnissen stellen, gehört die hohe Auslandsverschuldung mittel- und osteuropäischer Staaten, die zudem in hohem Maße in Fremdwährungen aufgenommen wurde. Vor allem Banken in Österreich, Deutschland und Schweden sind sehr stark in diesem Raum engagiert. Die latente Gefahr einer Abwertungs- und Schuldenspirale könnte im Prinzip durch eine unmittelbare vollständige EWU-Mitgliedschaft dieser Länder beseitigt werden, was sich jedoch weder aus stabilitätspolitischer Sicht noch aus rechtlichen Gründen empfiehlt. Als Substitut könnte sich die EZB bereit erklären, die Währungen dieser Länder im Fall spekulativer Attacken durch Interventionen zu stützen. Da dies den tendenziell disziplinierenden Effekt der Devisenmärkte außer Kraft setzt, wäre eine solche einseitige Unterstützung nur vertretbar, wenn sich die betreffenden Staaten ebenfalls zu einer glaubhaften Konsolidierung ihrer öffentlichen Haushalte verpflichten.

Die schwierige Wegstrecke, die es in den nächsten Jahren zu bewältigen gilt, könnte zudem durch abrupte Veränderungen bei den Weltwährungsverhältnissen gefährdet werden. Eine Quelle für Instabilität besteht in den stark gestiegenen Währungsreserven vieler Schwellenländer, die überwiegend in US-Dollar gehalten werden. Ein kontrollierter Übergang zu einem stärker diversifizierten System könnte durch eine gemeinsame Verpflichtung zwischen den Notenbanken erreicht werden, den Verkauf von US-Dollar-Aktiva über einen längeren Zeitraum zu strecken. Dies sollte durch die Möglichkeit eines begrenzten Umtauschs von US-Dollar-Guthaben in SZR-Guthaben beim Internationalen Währungsfonds unterstützt werden.

I. Fiskalpolitik vor schwierigem Entzugsprozess

105. Auf den ebenso abrupten wie tiefen Einbruch der Weltwirtschaft, der im Herbst 2008 durch die Insolvenz von Lehman Brothers ausgelöst worden war, haben Notenbanken und Regierungen mit außerordentlich expansiven und teilweise auch unkonventionellen Maßnahmen reagiert. Der Erfolg dieses aktiven Vorgehens zeigt sich darin, dass es in weniger als einem Jahr nicht nur zu einer deutlichen Stabilisierung, sondern mittlerweile auch zu einer leichten Aufwärtsbewegung des Welthandels gekommen ist. Damit unterscheidet sich die aktuelle Krise deutlich von der „Großen Depression" zu Beginn der 1930er-Jahre, die mit einer ähnlich starken Kontraktion der Produktion und des globalen Warenaustauschs eingesetzt hatte, dann aber in einen mehrjährigen Abwärtsprozess mit einer ausgeprägten Deflation mündete.

106. Die Stützung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage durch Konjunkturprogramme und die Stabilisierung des Finanzsystems durch staatliche Garantien, Kapitalzuführungen sowie den Ankauf von problembehafteten Bankaktiva haben weltweit zu hohen öffentlichen Defiziten und damit zu einem deutlichen **Anstieg der Schuldenstandsquoten** geführt. Da für das Jahr 2010 in zahlreichen Ländern weitere konjunkturelle Impulse durch die öffentliche Hand geplant sind, wird sich dieser Prozess zunächst noch weiter fortsetzen. In Anbetracht der Schwierigkeiten, die hohen Defizite rasch zurückzufahren, geht der Internationale Währungsfonds (IWF) davon aus, dass die Schuldenstandsquoten in den G7-Ländern – mit Ausnahme Kanadas – noch bis zum Jahr 2014 ansteigen werden (Schaubild 14).



107. Bei der weltweit steigenden Staatsverschuldung ist es nicht überraschend, dass sich in der Öffentlichkeit eine gewisse Sorge um die Stabilität des Geldwerts eingestellt hat. In der Geschichte sind von einer unkontrollierten öffentlichen Verschuldung immer wieder starke **inflationäre Prozesse** ausgelöst worden. In Deutschland endeten diese Entwicklungen im letzten Jahrhundert gleich zweimal in einer völligen Zerrüttung des Geldwesens, die viele Menschen um ihre Ersparnisse brachte (Kasten 5).

Hohe öffentliche Defizite können sich in mehrfacher Weise nachteilig auf die Geldwertstabilität auswirken:

- Die durch die Kreditaufnahme ermöglichte zusätzliche staatliche Nachfrage kann zu einem inflationären Druck auf den Güter- und Arbeitsmärkten führen.

- Wenn die Notenbank staatliche Defizite direkt finanzieren muss, kann die Geldpolitik die Kontrolle über die Geldbasis und damit über die Zinsentwicklung verlieren.

- Schließlich kann es bei einer hohen Staatsverschuldung zu einem starken politischen Druck auf die Notenbank kommen, eine inflationäre Politik einzuschlagen, um die reale Schuldenlast der öffentlichen Hand zu reduzieren.

Es hängt also nicht nur von der Fiskalpolitik ab, welche Folgen sich aus einer hohen öffentlichen Verschuldung ergeben, sondern zu einem erheblichen Teil auch davon, wie stark sich die Notenbank dem Ziel der Geldwertstabilität verpflichtet fühlt und wie unabhängig sie von der allgemeinen Wirtschaftspolitik agieren kann (Ziffern 133 ff.).

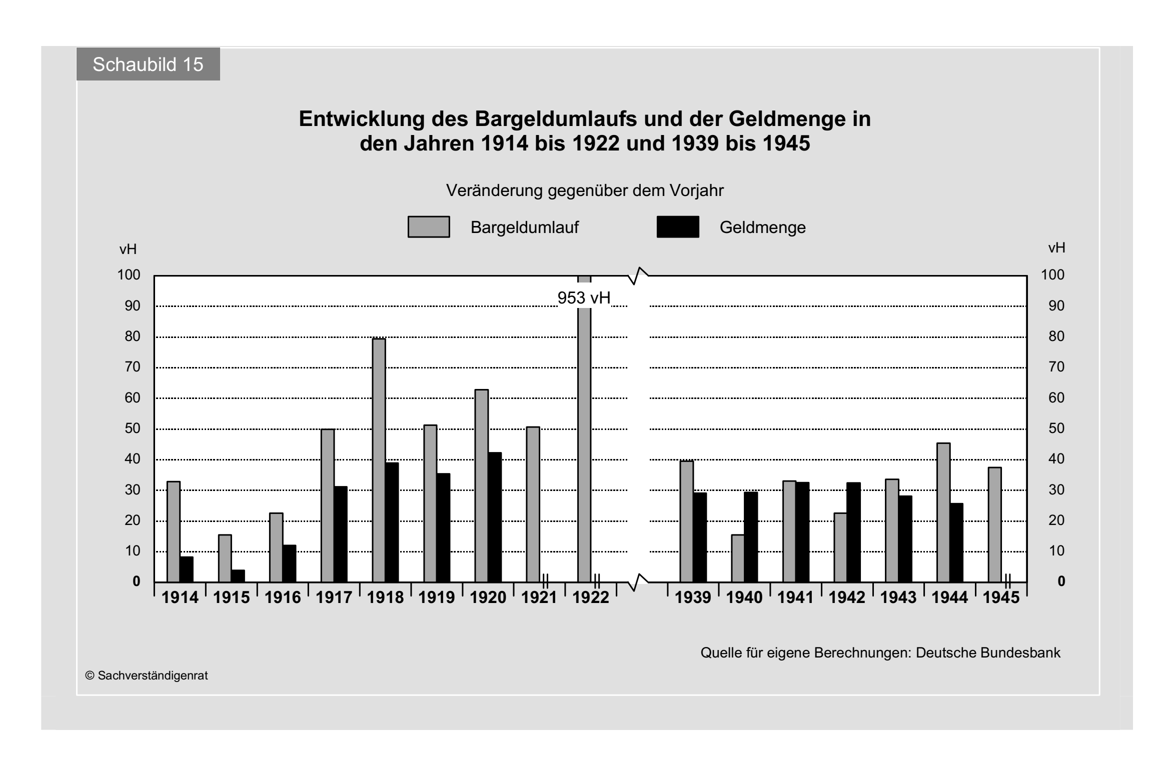
Kasten 5

Historische Erfahrungen in Deutschland mit einer überhöhten Staatsverschuldung

In Deutschland ist es im letzten Jahrhundert aufgrund einer exzessiven Staatsverschuldung, die über die Notenbank finanziert wurde, zweimal zu einer völligen Erosion des Geldwerts gekommen. Die Finanzierung des **Ersten Weltkriegs** und seiner wirtschaftlichen Folgen durch hohe öffentliche Defizite endete im Jahr 1923 in der Hyperinflation und dem Austausch der Mark durch die Rentenmark zu einem Kurs von 1 Rentenmark = 1 Billion Mark. Auch im **Zweiten Weltkrieg** wurden die Staatsausgaben überwiegend durch eine staatliche Kreditaufnahme bei der Notenbank finanziert. Hier kam es durch die Währungsreform vom 20. Juni 1948 in den drei westlichen Besatzungszonen zu einem Austausch der Reichsmark durch die Deutsche Mark. Während Löhne, Mieten und Pachten sowie Renten zu einem Kurs von 1:1 umgestellt wurden, galt für Schuldverhältnisse ein Umtauschsatz von 10 Reichsmark = 1 Deutsche Mark.

Die Ursache für diese gravierenden Fehlentwicklungen ist eindeutig in der Kriegsfinanzierung durch die Notenpresse zu sehen. Nach dem Ersten Weltkrieg konnte das Deutsche Reich weniger als 30 vH seiner Ausgaben durch Einnahmen (einschließlich der Erlöse aus Anleihen am Kapitalmarkt) decken. Diese Lücke musste durch die Notenbankfinanzierung geschlossen werden. In den Jahren 1939 bis 1945 ging der Anteil der durch Einnahmen gedeckten Ausgaben ebenfalls deutlich zurück. Ohne Anleiheerlöse lag der Deckungsgrad der Einnahmen in den Jahren von 1940 bis 1945 bei nur rund 50 vH.

Durch die Notenbankfinanzierung der hohen öffentlichen Defizite kam es in beiden Phasen zu einer **sehr starken Ausweitung der Geldmenge** (Schaubild 15, Seite 76). Für die Jahre 1921 bis 1923 ebenso wie für 1945 liegen keine Daten zur Entwicklung der Bankeinlagen vor, doch die starke Zunahme des Bargeldumlaufs lässt die extreme Ausweitung der Geldbestände gut erkennen. Im Vergleich zu der über Jahre hinweg sehr starken Zunahme der Geldbestände in beiden Phasen sind die Zuwachsraten der umfassenden, für die Preisentwicklung relevanten, Geldmenge M3 im Euro-Raum von zuletzt 1,8 vH und der Geldmenge M2 in den Vereinigten Staaten von 6,7 vH unauffällig.



1. Die Phase der Krisenintervention: Öffentliche Defizite als Ausgleich für zunehmende private Geldvermögensbildung

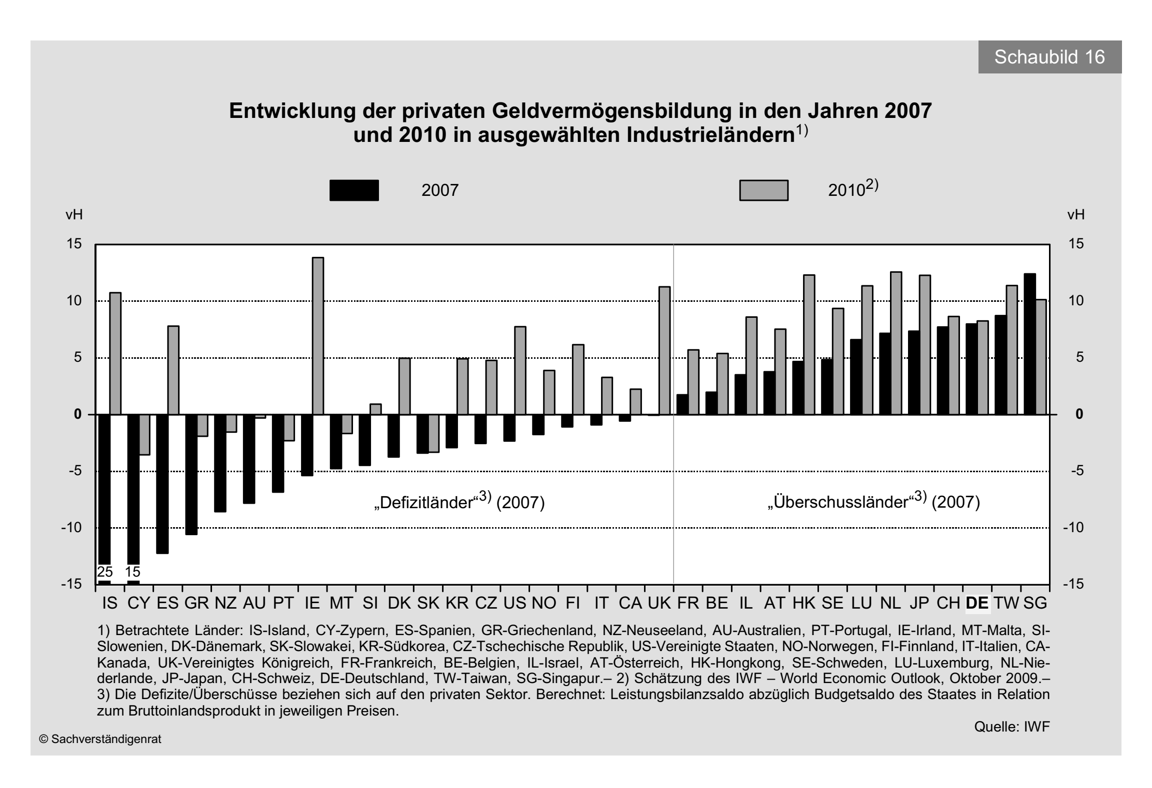
108. Für die direkten **nachfrageseitigen Effekte** der öffentlichen Neuverschuldung kommt es entscheidend darauf an, in welcher gesamtwirtschaftlichen Situation sich eine Volkswirtschaft befindet. Die Phase bis zum Ausbruch der Finanzkrise im Jahr 2007 war durch hohe **internationale Ungleichgewichte** (JG 2006 Ziffern 141 ff.) gekennzeichnet. Bei den bis dahin vergleichsweise geringen Budgetsalden der öffentlichen Hand konnte in den meisten Ländern, die ausgeprägte Defizite in der Leistungsbilanz aufwiesen, eine hohe Netto-Kreditaufnahme des privaten Sektors beobachtet werden. Dementsprechend waren die Volkswirtschaften mit einer positiven Leistungsbilanz überwiegend durch hohe Finanzierungsüberschüsse des privaten Sektors gekennzeichnet. Diese Konstellation, die eine ungewöhnlich hohe globale Kreditintermediation durch das Finanzsystem voraussetzte, hat sich durch die Krise grundlegend gewandelt. Während in den Ländern mit privaten Finanzierungsüberschüssen eine sogar noch zunehmende Neigung zur Geldvermögensbildung besteht (Schaubild 16), sind nun auch die privaten Akteure in Ländern mit einer in der Vergangenheit hohen Verschuldungsneigung kaum noch willens oder in der Lage, neue Kredite zu erhalten. Sie sind vielmehr aufgrund hoher Vermögensverluste bei Aktien und Immobilien nun ebenfalls bemüht, Geldvermögen zu bilden (Kasten 6).

109. Die in der Phase der Krise weltweit zu beobachtende deutlich **steigende Neigung zur Geldvermögensbildung** ist das finanzielle Spiegelbild des globalen Nachfrageeinbruchs. Bei gegebenen oder sogar rückläufigen Einnahmen lässt sich das private Geldvermögen nur durch eine Reduzierung der Ausgaben erhöhen. Durch die massiven Konjunkturprogramme und die damit verbundene Neuverschuldung der öffentlichen Hand wurde es den Privaten in der Krise ermöglicht, diese Pläne auch umzusetzen. Ohne die staatlichen Stabilisierungsmaßnahmen

hätte das Bestreben der Privaten, durch Ausgabensenkungen ihr Geldvermögen zu erhöhen, zu einer kumulativen Abwärtsspirale geführt, wie sie Anfang der 1930er-Jahre zu beobachten war. Am Ende wäre es den Privaten im Aggregat nicht gelungen, ihre erhöhten Geldvermögensbildungspläne auch umzusetzen. Da die hohen öffentlichen Defizite während der Krise somit eine stark gestiegene Bereitschaft des privaten Sektors zur Geldvermögensbildung kompensierten, gehen von ihnen **keine inflationären Impulse** für die Weltwirtschaft aus.

Schaubild 16

Entwicklung der privaten Geldvermögensbildung in den Jahren 2007 und 2010 in ausgewählten Industrieländern[1)]



1) Betrachtete Länder: IS-Island, CY-Zypern, ES-Spanien, GR-Griechenland, NZ-Neuseeland, AU-Australien, PT-Portugal, IE-Irland, MT-Malta, SI-Slowenien, DK-Dänemark, SK-Slowakei, KR-Südkorea, CZ-Tschechische Republik, US-Vereinigte Staaten, NO-Norwegen, FI-Finnland, IT-Italien, CA-Kanada, UK-Vereinigtes Königreich, FR-Frankreich, BE-Belgien, IL-Israel, AT-Österreich, HK-Hongkong, SE-Schweden, LU-Luxemburg, NL-Niederlande, JP-Japan, CH-Schweiz, DE-Deutschland, TW-Taiwan, SG-Singapur.– 2) Schätzung des IWF – World Economic Outlook, Oktober 2009.– 3) Die Defizite/Überschüsse beziehen sich auf den privaten Sektor. Berechnet: Leistungsbilanzsaldo abzüglich Budgetsaldo des Staates in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen.

Quelle: IWF

© Sachverständigenrat

Kasten 6

Geldvermögensbildung

Zum Verständnis der mit der Auflösung der Konstellation der globalen Ungleichgewichte einhergehenden Prozesse ist es hilfreich, neben den weithin bekannten Aggregaten des Sparens und Investierens das Konzept der Netto-Geldvermögensbildung zu verwenden. Es lässt sich sehr einfach einzelwirtschaftlich herleiten. Ein Akteur *i* kann sein gesamtes Vermögen (Reinvermögen, *RV*) dadurch erhöhen, dass er entweder sein Sachvermögen (*SV*) oder sein Netto-Geldvermögen (*GV*) ausweitet, das sich als Saldo der finanziellen Forderungen und der Verbindlichkeiten ergibt. Es gilt also:

$$\Delta RV_i = \Delta SV_i + \Delta GV_i \, . \qquad (1)$$

Für die Volkswirtschaft insgesamt ergibt sich durch Summation über alle Wirtschaftseinheiten:

$$\underbrace{\sum_i \Delta RV_i}_{S} = \underbrace{\sum_i \Delta SV_i}_{I} + \underbrace{\sum_i \Delta GV_i}_{\Delta GV} \, . \qquad (2)$$

Die gesamte Vermögensbildung $\sum \Delta RV$ entspricht der Ersparnis der Volkswirtschaft (*S*); die Sachvermögensbildung wird üblicherweise als Investition (*I*) bezeichnet. Es gilt also:

$$S = I + \Delta GV \; . \qquad (3)$$

Die Netto-Geldvermögensbildung ist wiederum identisch mit dem Leistungsbilanzsaldo (*LB*), da eine Volkswirtschaft im Aggregat ihr Netto-Geldvermögen nur durch Überschüsse gegenüber anderen Ländern erhöhen kann. Das Problem der internationalen Ungleichgewichte in den Leistungsbilanzsalden lässt sich somit auch als das Problem einer stark divergierenden Netto-Geldvermögensbildung in unterschiedlichen Volkswirtschaften beschreiben. Dabei kann zwischen der Geldvermögensbildung des privaten Sektors und der des Staates unterschieden werden. Für eine Volkswirtschaft gilt allgemein:

$$LB = \Delta GV = \Delta GV_{privat} + \Delta GV_{Staat} \; . \qquad (4)$$

Die Netto-Geldvermögensbildung des privaten Sektors ergibt sich somit als Differenz aus dem Leistungsbilanzsaldo und der Netto-Geldvermögensbildung des Staates:

$$\Delta GV_{privat} = LB - \Delta GV_{Staat} \; . \qquad (5)$$

Dabei entspricht ΔGV_{Staat} dem gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo und ΔGV_{privat} der Differenz zwischen der privaten Ersparnisbildung und den privaten Investitionen.

Bei vergleichsweise geringen Budgetdefiziten waren die Leistungsbilanzdefizite bis zur Krise vor allem auf eine hohe Neuverschuldung des privaten Sektors zurückzuführen. In den Überschussländern mit ebenfalls überwiegend geringen Budgetsalden bestand demgegenüber eine hohe Neigung der Privaten zur Geldvermögensbildung.

110. Gleiches gilt für die öffentliche Verschuldung, die für die **Stabilisierung des Finanzsystems** eingesetzt wurde. Die dabei verwendeten Mittel dienen dazu, dass Banken, die erhebliche Verluste in ihrem Kreditgeschäft hinnehmen mussten, weiterhin in der Lage sind, den von ihnen eingegangenen Verpflichtungen gegenüber Einlegern und anderen Gläubigern nachzukommen. Sie sorgen dafür, dass die privaten Haushalte und Unternehmen keine Verluste bei ihren Finanzaktiva erleiden. Von der staatlichen Verschuldung geht also kein inflationärer Impuls aus, es wird vielmehr vermieden, dass es über Bankinsolvenzen zu offenen Vermögensverlusten bei den privaten Anlegern kommt, die mit deflationären Tendenzen verbunden wären. Sieht man allerdings den privaten und den staatlichen Sektor als Einheit, haben die mit der Finanzkrise entstandenen Forderungsausfälle des Bankensystems definitiv das Gesamtvermögen einer Volkswirtschaft reduziert.

111. Dass von den bis zum Jahr 2014 prognostizierten Schuldenstandsquoten der OECD-Länder noch keine inflationären Effekte zu erwarten sind, belegen auch die **Erfahrungen mit hoch verschuldeten OECD-Ländern aus den 1990er-Jahren** (Tabelle 11). Betrachtet man die Geldentwertung in der Fünfjahresperiode nach Erreichen des Maximalwerts der Schuldenstandsquote, so zeigt sich lediglich im damaligen Transformationsland Ungarn eine sehr hohe Geldentwertung. In Griechenland und Italien bewegte sich die Preisentwicklung in dieser Phase etwas über dem Stabilitätsziel der EZB von knapp unter 2,0 vH. In der Mehrzahl der

Länder lag sie bei 2,0 vH oder sogar noch darunter. In Japan stellte sich trotz einer damals schon sehr hohen Schuldenstandsquote sogar eine leicht deflationäre Tendenz ein.

Tabelle 11

Inflationsentwicklung in OECD-Ländern mit hoher Staatsverschuldung in den 1990er-Jahren

Land	Schuldenstandsquote[1]		Inflationsrate in den nachfolgenden fünf Jahren
	Jahr des Höchststands	vH	vH[2]
Belgien	1993	140,6	1,7
Italien	1998	132,0	2,4
Japan	1999	127,0	– 0,5
Griechenland	1996	103,1	3,9
Kanada	1996	101,7	1,9
Niederlande	1993	96,5	2,2
Ungarn	1993	94,5	20,5
Dänemark	1993	85,0	2,0
Schweden	1996	84,4	0,8

1) Schuldenstand des Staates in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen.– 2) Durchschnittlich jährliche Veränderung in den fünf Jahren nach dem Höchststand der Schuldenstandsquote in den 1990er-Jahren.

Quelle: OECD

2. Ein Konsolidierungspakt für Europa

112. In den nächsten Jahren wird es entscheidend darauf ankommen, den richtigen **Zeitpunkt für den Beginn der Haushaltskonsolidierung** zu finden. Im Idealfall sollte sich der Staat in dem Maße zurückziehen, in dem sich Unternehmen bei anziehender Konjunktur wieder verstärkt für Investitionen verschulden und sich das Sparverhalten der privaten Haushalte normalisiert. Werden die staatlichen Impulse zu früh zurückgefahren, können sie eine sich anbahnende Belebung der Weltkonjunktur im Keim ersticken. Ein häufig zitiertes, aber auch nicht völlig unumstrittenes Beispiel für die mit einer zu ambitionierten Konsolidierung verbundenen Risiken bieten die Vereinigten Staaten in den 1930er-Jahren (Romer und Romer, 1989; Feinman, 1993). Im Jahr 1937 wurde das Defizit nahezu auf Null reduziert, im Folgejahr kam es dann zu einem erneuten Einbruch der Wirtschaftsaktivität.

Deutlich größer ist jedoch die Gefahr einzuschätzen, dass die Konsolidierungsaufgabe zu spät und nicht konsequent genug in Angriff genommen wird. Selbst wenn es gelingen wird, in den nächsten Jahren wieder einen moderaten Wachstumsprozess in der Weltwirtschaft wie im Euro-Raum zu generieren, hinterlässt die Finanz- und Wirtschaftskrise eine große Hypothek für die Fiskalpolitik, die nur sehr schwer abzubauen ist. Durch die massiven Programme zur Stützung der Konjunktur und des Finanzsystems wird die Schuldenstandsquote des Euro-Raums von 66 vH im Jahr 2007 auf 84 vH im Jahr 2010 ansteigen. Selbst bei einem im historischen Vergleich niedrigen langfristigen Zinsniveau von 4 % entspricht das einer dauerhaften Mehrbelastung der öffentlichen Haushalte von 0,7 vH gemessen am nominalen Bruttoinlandsprodukt. In Ländern, deren Wirtschaft in den letzten Jahren durch eine sehr starke Bautätigkeit oder einen florierenden Finanzsektor und ein dementsprechend dynamisches Steueraufkom-

Tabelle 12

Defizitverfahren im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP)

Länder	Datum des Berichts der Kommission	Entscheidung des Rates über die Existenz eines übermäßigen Defizits	Frist zur Ergreifung von Abhilfemaßnahmen	Frist zur Korrektur	Empfohlener jährlicher Mindestabbau der strukturellen Defizitquote (Prozentpunkte)	Ratsbeschluss über inadäquate Reaktion	Neue Frist zur Korrektur[1]
	Art. 104 (3)	Art. 104 (6)	Art. 104 (7) in Verbindung mit den EG-Verordnungen 1467/97 Art. 3 (3, 4) / 1056/2005 Art. 1 (2)			Art. 104 (8)	Art. 104 (7)
	Abgeschlossene Verfahren						
Portugal	24.09.2002	05.11.2002	31.12.2002	2003	0,5	–	–
Deutschland	19.11.2002	21.01.2003	21.05.2003	2004	0,5	25.11.2003[1]	2005
Frankreich	02.04.2003	03.06.2003	03.10.2003	2004	0,5	25.11.2003[1]	2005
Niederlande	28.04.2004	02.06.2004	02.10.2004	2005	0,5	–	–
Malta	12.05.2004	05.07.2004	05.11.2004	2005	k. A.	–	–
Polen	12.05.2004	05.07.2004	05.11.2004	2007	k. A.	28.11.2006	2007
Slowakei	12.05.2004	05.07.2004	05.11.2004	2007	k. A.	–	–
Tschechische Republik	12.05.2004	05.07.2004	05.11.2004	2008	k. A.	10.07.2007	2008
Zypern	12.05.2004	05.07.2004	05.11.2004	2005	k. A.	–	–
Griechenland	19.05.2004	05.07.2004	05.11.2004	2005	etwa 0,5[2]	19.01.2005	–
Italien	07.06.2005	28.07.2005	12.01.2006	2007	0,8	–	–
Portugal	22.06.2005	20.09.2005	19.03.2006	2008	1,5; 0,75; 0,75	–	–
Vereinigtes Königreich	21.09.2005	24.01.2006	24.07.2006	Fiskaljahr 2006/07	0,5	–	–
	Laufende Verfahren mit bestehendem Ratsbeschluss						
Ungarn	12.05.2004	05.07.2004	05.11.2004	2008	k. A.	18.01.2005	2008
Vereinigtes Königreich	11.06.2008	08.07.2008	08.01.2009	Fiskaljahr 2009/10	0,5[3]	27.04.2009	Fiskaljahr 2013/14
Frankreich	18.02.2009	27.04.2009	27.10.2009	2012	1,0[4]	...	...
Griechenland	18.02.2009	27.04.2009	27.10.2009	2010	de facto 1,2[5]	...	...
Irland	18.02.2009	27.04.2009	27.10.2009	2013	1,5[4]	...	...
Lettland	18.02.2009	07.07.2009	07.01.2010	2012	2,75[4]	...	...
Spanien	18.02.2009	27.04.2009	27.10.2009	2012	1,25[4]	...	...
Litauen	13.05.2009	07.07.2009	07.01.2010	2011	etwa 0,75[6]	...	...
Malta	13.05.2009	07.07.2009	07.01.2010	2010	0,2[7]	...	...
Polen	13.05.2009	07.07.2009	07.01.2010	2012	1,25 bis 1,5[4]	...	...
Rumänien	13.05.2009	07.07.2009	07.01.2010	2011	1,5[4]	...	...

Laufende Verfahren im Anfangsstadium für die Länder:

Belgien, Deutschland, Italien, Niederlande, Österreich, Portugal, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik

– Datum des Berichts der Kommission nach Art. 104 (3) zum 7. Oktober 2009
– Entscheidung des Rates über die Existenz eines übermäßigen Defizits nach Art. 104 (6) voraussichtlich im November 2009

1) Kein Ratsbeschluss nach Art. 104 (8) oder (9), nur neue Empfehlung und neue Frist ohne Nennung der zugehörigen Rechtsnorm.– 2) Über 2 Jahre insgesamt 1,0 Prozentpunkte, bevorzugt gleich zu verteilen.– 3) Ab Fiskaljahr 2010/11.– 4) Ab 2010.– 5) Defizitschätzung für 2010: 4,2 vH; im selben Jahr zu korrigieren.– 6) 1,5 Prozentpunkte über 2 Jahre.–

noch Tabelle 12

Defizitverfahren im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP)

Länder	Ratsbeschluss über inadäquate Reaktion	Ratsbeschluss über Inverzugsetzung	Neue Frist zur Korrektur	Neue Frist zur Korrektur nach erneuter überarbeiteter Empfehlung	Empfohlener jährlicher Mindestabbau der strukturellen Defizitquote (Prozentpunkte)	Entscheidung des Rates, dass kein übermäßiges Defizit mehr besteht	Länder
Art. 104 (7)	Art. 104 (8)	Art. 104 (9)	Art. 104 (7) beziehungsweise Art. 104 (9)			Art. 104 (12)	
Abgeschlossene Verfahren							
–	–	–	–	–	–	11.05.2004	Portugal
0,6; 0,5	–	14.03.2006	2007	–	0,5	05.06.2007	Deutschland
0,8; 0,6	–	–	–	–	–	30.01.2007	Frankreich
–	–	–	–	–	–	07.06.2005	Niederlande
–	–	–	–	–	–	05.07.2007	Malta
0,5	–	–	–	–	–	08.07.2008	Polen
–	–	–	–	–	–	03.06.2008	Slowakei
0,75	–	–	–	–	–	03.06.2008	Tschechische Republik
–	–	–	–	–	–	11.06.2006	Zypern
–	–	17.02.2005	2006	–	0,6	05.06.2007	Griechenland
–	–	–	–	–	–	03.06.2008	Italien
–	–	–	–	–	–	03.06.2008	Portugal
–	–	–	–	–	–	09.10.2007	Vereinigtes Königreich
Laufende Verfahren mit bestehendem Ratsbeschluss							
–	08.11.2005	–	2008 8)	2011	etwa 0,25 9)	...	Ungarn
1,0 3)	...	...	...	...	...	...	Vereinigtes Königreich
...	...	...	...	...	...	...	Frankreich
...	...	...	...	...	...	...	Griechenland
...	...	...	...	...	...	...	Irland
...	...	...	...	...	...	...	Lettland
...	...	...	...	...	...	...	Spanien
...	...	...	...	...	...	...	Litauen
...	...	...	...	...	...	...	Malta
...	...	...	...	...	...	...	Polen
...	...	...	...	...	...	...	Rumänien

7) Defizitschätzung für 2010: 3,2 vH; im selben Jahr zu korrigieren.– 8) Am 10.10.2006 wurde erneut gemäß Art. 104 (7) eine neue Frist zur Korrektur zum Jahr 2009 gesetzt.– 9) 2010 und 2011 insgesamt 0,5 Prozentpunkte

Quelle: EU

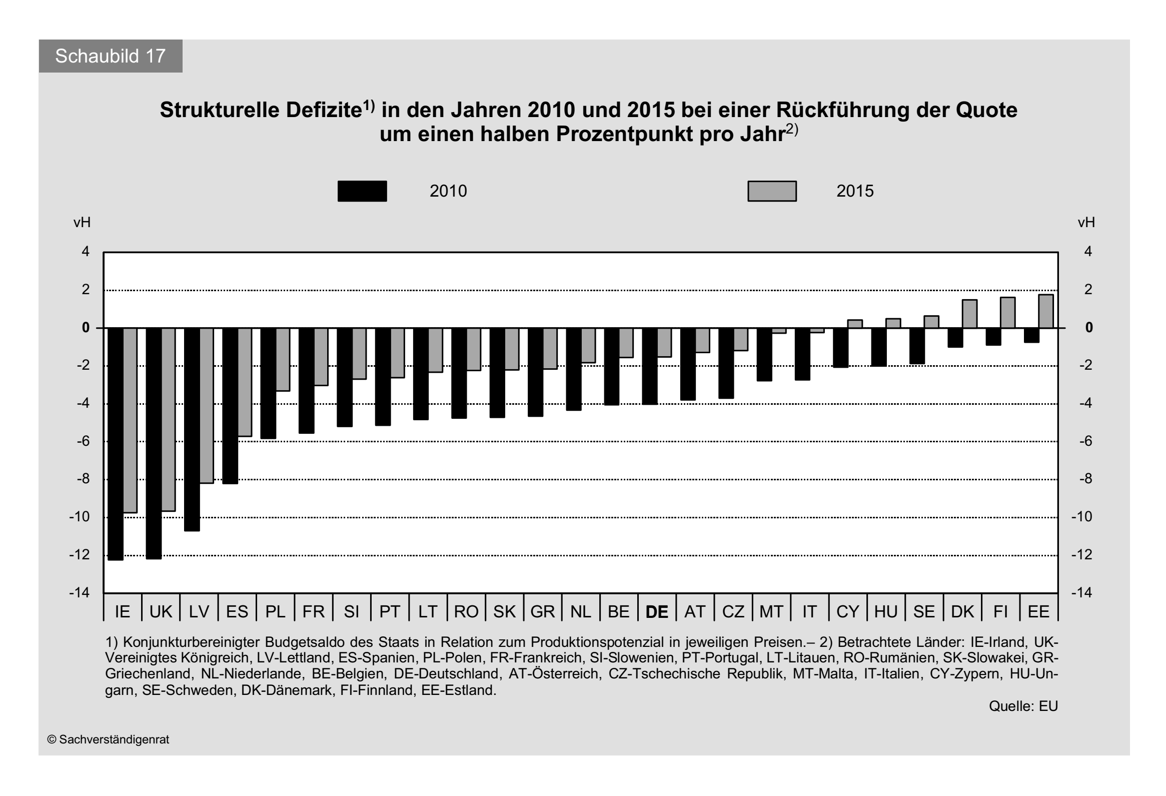
men gekennzeichnet war, ist zudem mit anhaltenden Mindereinnahmen zu rechnen (Europäische Kommission, 2009a). Schließlich wird die Arbeitslosigkeit in allen Mitgliedsländern in den nächsten Jahren deutlich höher liegen als in der Phase vor der Krise. Für den Durchschnitt des Euro-Raums geht die Europäische Kommission daher davon aus, dass die Defizitquote von 0,6 vH im Jahr 2007 auf 6,9 vH im Jahr 2010 ansteigen wird. In der Europäischen Union wird mit einer Zunahme der Quote von 0,8 vH auf 7,5 vH gerechnet. Schon jetzt hat die Kommission für 13 der insgesamt 16 Mitgliedsländer des Euro-Raums ein Verfahren wegen eines exzessiven Defizits eingeleitet (Tabelle 12).

Die Risiken einer unzureichenden fiskalpolitischen Konsolidierung

113. Wenn man bis zur Mitte des kommenden Jahrzehnts wieder in die Nähe **ausgeglichener Haushalte** kommen will, besteht somit in fast allen Ländern ein gewaltiger Konsolidierungsbedarf. Bei dem im reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) grundsätzlich vorgesehenen Abbaupfad für strukturelle Defizitquote in Höhe von 0,5 Prozentpunkten pro Jahr wäre im Jahr 2015 für den Durchschnitt des Euro-Raums gerade einmal eine strukturelle Defizitquote von 2,2 vH erreicht. Sie wäre somit noch weit von dem Ziel eines mittelfristig im Prinzip ausgeglichenen Haushalts entfernt. Einzelne Länder würden dabei strukturelle Defizite aufweisen, die deutlich über der 3,0 vH-Grenze liegen (Irland und Spanien) oder wie im Fall Frankreichs zumindest nicht nennenswert darunter (Schaubild 17). Aus diesem Grund werden vom Rat für einige Länder deutlich ehrgeizigere Abbaupfade gefordert (Tabelle 12).

Schaubild 17

Strukturelle Defizite[1] in den Jahren 2010 und 2015 bei einer Rückführung der Quote um einen halben Prozentpunkt pro Jahr[2]



1) Konjunkturbereinigter Budgetsaldo des Staats in Relation zum Produktionspotenzial in jeweiligen Preisen.– 2) Betrachtete Länder: IE-Irland, UK-Vereinigtes Königreich, LV-Lettland, ES-Spanien, PL-Polen, FR-Frankreich, SI-Slowenien, PT-Portugal, LT-Litauen, RO-Rumänien, SK-Slowakei, GR-Griechenland, NL-Niederlande, BE-Belgien, DE-Deutschland, AT-Österreich, CZ-Tschechische Republik, MT-Malta, IT-Italien, CY-Zypern, HU-Ungarn, SE-Schweden, DK-Dänemark, FI-Finnland, EE-Estland.

Quelle: EU

© Sachverständigenrat

114. Zu den mit einer unzureichenden Konsolidierung einhergehenden Problemen zählt vor allem eine **mangelnde Handlungsfähigkeit** der Finanzpolitik. Steigende Zinszahlungen engen den Spielraum der öffentlichen Hand, vor allem für zukunftsorientierte Ausgaben, immer

mehr ein. Zudem ist zu berücksichtigen, dass sich alle EU-Mitgliedsländer in den nächsten Jahrzehnten massiven finanziellen Herausforderungen durch die demografische Entwicklung gegenüber sehen. In ihrem Bericht zur Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen berechnet die Europäische Kommission für den Euro-Raum wie für die Europäische Union eine sehr große Nachhaltigkeitslücke. Zur Schließung dieser Lücke bis zum Jahr 2060 wäre eine Verbesserung der strukturellen Primärsaldenquote um rund fünf Prozentpunkte notwendig (Europäische Kommission, 2009b). Dann würde bei deutlich steigenden Kosten für die Alterung die im EG-Vertrag vorgesehene Schuldenstandsquote von 60 vH erreicht werden. In einer Reihe von Ländern liegt der Anpassungsbedarf nahe bei zehn Prozentpunkten (Griechenland, Vereinigtes Königreich, Spanien, Lettland, Slowenien) und sogar darüber (Irland).

Eine hohe öffentliche Verschuldung nimmt den Ländern auch ihre **konjunkturpolitischen Handlungsmöglichkeiten**. Die aktuelle Krise lässt erkennen, dass Länder wie Italien oder Griechenland, die mit hohen Defiziten in den Abschwung geraten sind, keine Anstrengungen zur konjunkturellen Belebung unternommen haben.

115. Bei einer insgesamt zu schwach ausgeprägten Haushaltskonsolidierung und noch weiter zunehmenden Schuldenstandsquoten ist zudem die Gefahr groß, dass es zu steigenden **Inflationserwartungen** im Euro-Raum kommt. Diese würden für die EZB eine schwierige Herausforderung darstellen. Zum einen könnte der politische Druck auf die geldpolitischen Entscheidungsträger zunehmen, einen inflationären Kurs einzuschlagen, um auf diese Weise die Fiskalpolitik zu entlasten. Eine solche Abkehr der EZB von ihrer stabilitätspolitischen Grundlinie ist jedoch sehr unwahrscheinlich (Ziffer 142). Vielmehr steht zu befürchten, dass sich die Notenbank zu einer restriktiv angelegten Politik veranlasst sieht, um auf diese Weise für eine stabile Verankerung der Inflationserwartungen auf dem Niveau ihres Stabilitätsziels von knapp unter 2 vH beizutragen. Die Folge wären höhere Zinsen, wodurch die Konsolidierungsaufgabe noch zusätzlich erschwert würde. Bei einer Schuldenstandsquote der EU-Länder von 100 vH – wie sie von der Europäischen Kommission für das Jahr 2014 erwartet wird, wenn keine weiteren Maßnahmen zum Schuldenabbau ergriffen werden – bedeutet schon ein Anstieg der durchschnittlichen Zinsbelastung um einen Prozentpunkt ein um denselben Betrag höheres strukturelles Defizit. Zudem würden eine restriktiv angelegte Geldpolitik und hohe Kapitalmarktzinsen die Investitionstätigkeit und damit die Zuwachsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts dämpfen. Auf diese Weise würde auch der Nenner der Schuldenstandsquote negativ beeinflusst werden. Insgesamt würde es zu einem „**schlechten Gleichgewicht**“ (Calmfors, 2006) aus hohen Zinsen und einer steigenden Staatsverschuldung bei einem schwachen Wirtschaftswachstum kommen.

116. Da sich bislang lediglich einige wenige Länder einer strikten Regelbindung in der Haushaltspolitik unterworfen haben, während sich andere Mitgliedsländer in den nächsten Jahren vermutlich weniger stabilitätsbewusst verhalten werden, besteht zudem die Gefahr zunehmender **fiskalischer Divergenzen**. In diesem Jahr sind auf den Finanzmärkten gewisse Zweifel an der Dauerhaftigkeit der Währungsunion aufgekommen, die zu teilweise recht hohen Zinsaufschlägen für einzelne Mitgliedstaaten geführt haben. Selbst wenn solche Marktreaktionen

einen im Prinzip erwünschten Disziplinierungszwang ausüben, geht von ihnen immer die Gefahr aus, dass ein Land dadurch endgültig die fiskalische Balance verliert.

117. Insgesamt zeigt sich unter Status-quo-Bedingungen somit eine alles andere als günstige Perspektive für die Fiskalpolitik des Euro-Raums. Für die Bundesregierung wie für die Regierungen der anderen Mitgliedsländer stellt sich damit die Frage, ob es in Anbetracht der ungewöhnlich schwierigen Konstellation nicht angebracht wäre, über den Stabilitäts- und Wachstumspakt hinaus einen **europäischen Konsolidierungspakt** zu etablieren, um für den schwierigen, aber unabweisbaren Konsolidierungspfad über einen institutionellen Rahmen zu verfügen, der transparenter und damit auch stringenter ausgestaltet ist als das derzeit geltende Regelwerk (Ziffern 123 ff.).

Schwachpunkte des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts

118. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt weist erhebliche Defizite auf, die in der Diskussion immer wieder heftig kritisiert worden sind (Buiter, 2005). Nichts verdeutlicht die Schwächen des Regelwerks mehr als die Tatsache, dass es Griechenland nahezu über ein ganzes Jahrzehnt hinweg gelungen ist eine Neuverschuldung von teilweise deutlich mehr als 3,0 vH einzugehen, ohne auch nur in die Nähe der Sanktionen des SWP gelangt zu sein (Kasten 7).

Kasten 7

Wie sich Griechenland den Sanktionen des Stabilitäts- und Wachstumspakts erfolgreich entziehen konnte

In diesem Jahrzehnt hat Griechenland nahezu durchgängig tatsächliche wie auch strukturelle Haushaltsdefizite aufgewiesen, die teilweise deutlich über der 3 vH-Grenze des Vertrags von Maastricht lagen, sodass die hohe Schuldenstandsquote auch in einer langen Phase mit starkem Wirtschaftswachstum nicht nennenswert unter den Wert von 100 vH gesenkt werden konnte. Gleichwohl ist es nie dazu gekommen, dass das Land von den Sanktionsmechanismen des SWP erfasst wurde. Dass dies im Wesentlichen auf die verzögerten und zugleich wenig zielführenden Mechanismen des SWP zurückzuführen ist, lässt sich am ersten gegen Griechenland eingeleiteten Defizitverfahren verdeutlichen.

Im Juli 2004 stellte der Rat der Europäischen Union erstmals fest, dass Griechenland im Jahr 2003 ein exzessives Defizit aufgewiesen habe. Damals wurde von einem Wert von 3,2 vH ausgegangen, im Rückblick belief sich der Fehlbetrag sogar auf 5,7 vH. Der Rat richtete daher eine Empfehlung an Griechenland, das exzessive Defizit bis Ende 2005 zu beenden.

Am 19. Januar 2005 stellte der Rat fest, dass Griechenland nicht die wirksamen Maßnahmen ergriffen habe, um der Empfehlung nachzukommen. Am 17. Februar 2005 beschloss der Rat, Griechenland mit der Maßgabe in Verzug zu setzen, Maßnahmen für den zur Sanierung erforderlichen Defizitabbau zu ergreifen, und verlängerte die Frist für die Korrektur um ein Jahr bis 2006.

Im Juni 2007 beschloss der Rat aufgrund der Daten für das Jahr 2006, wonach Griechenland eine Defizitquote von 2,6 vH aufwies, und aufgrund der für die Jahre 2007 und 2008 prognostizierten Fehlbeträge (ohne Einmalmaßnahmen) von knapp unter 3 vH, dass das exzessive Defizit von Griechenland korrigiert worden sei, sodass die Entscheidung aus dem Jahr 2004 über die Feststellung eines exzessiven Defizits aufgehoben wurde. Im Rückblick beliefen sich die Defizit-

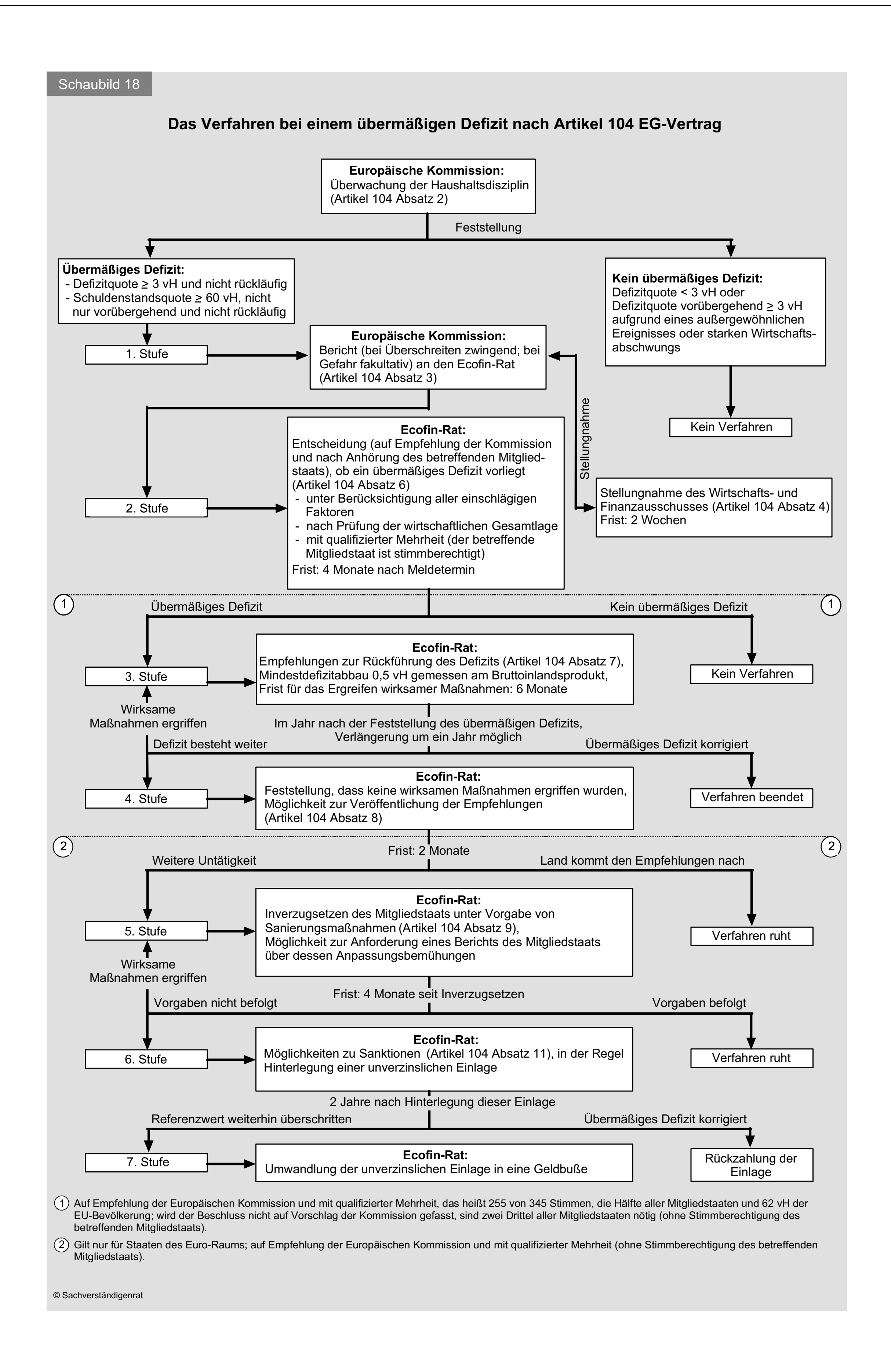
quoten in den Jahren 2006 und 2007 auf 2,9 vH und 3,7 vH. Im Jahr 2008 stieg die Neuverschuldung dann sogar auf 7,7 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt.

Das Beispiel Griechenlands verdeutlicht in besonderer Weise die Probleme einer korrekten **statistischen Erfassung der Haushaltslage**. Gemäß Artikel 3 der EG-Verordnung Nr. 2223/96 sind die Mitgliedsländer für die Übermittlung volkswirtschaftlicher Daten an die europäische Statistikbehörde Eurostat verantwortlich. Zwar kann Eurostat seit Kurzem gemäß Artikel 15 (1) der EG-Verordnung Nr. 479/2009 Vorbehalte gegenüber den gemeldeten Daten einlegen, die Daten selbst müssen aber hingenommen werden. Es kann gezeigt werden, dass Länder, die fiskalichen Regeln unterliegen, starke Anreize zu „kreativer Buchführung“ haben (Milesi-Ferretti, 2003). Balassone et al. (2007) und Buti et al. (2007) finden empirische Belege für die Wirkung solcher Verschleierungsanreize, insbesondere für Griechenland, Italien und Portugal.

Der bei kreativer Buchführung in diesem Zusammenhang am häufigsten praktizierte Missbrauch setzt an der Kategorie „**Anpassung von Beständen und Stromgrößen“** an. Während die Defizite oder Überschüsse eines Staates eine Stromgröße sind, sind Schuldenstände eine Bestandsgröße. Theoretisch errechnet sich der Schuldenstand am Ende einer Periode durch die Summe aus Schuldenstand am Anfang der Periode und dem innerhalb der Periode aufgelaufenen Defizit. Bei der statistischen Erfassung ergibt sich allerdings eine Differenz, die als Anpassung von Beständen und Stromgrößen (Stock-Flow Adjustment, SFA) bezeichnet wird. Hier gehen unter anderem die Differenz zwischen aufgelaufenen und gezahlten Zinsen sowie Bewertungsänderungen von Fremdwährungsschulden ein. Theoretisch sollte die SFA im Mittel Null sein, praktisch ist dies mittelfristig in der EU nicht der Fall (Balassone et al., 2007). Werden zum Beispiel staatliche Schuldzinsen vor ihrem statistischen Zurechnungszeitpunkt gezahlt, so erhöht sich zwar der aktuelle Schuldenstand, nicht aber das laufende Defizit, da die Zahlung erst einer späteren Periode zugerechnet wird. Ein Land, das ein temporär geringes Defizit ausweisen möchte, kann dies hierdurch erreichen (Buti et al., 2007).

119. Das beim Feststellen eines übermäßigen Defizits einsetzende Verfahren ist für Außenstehende wenig transparent (Schaubild 18, Seite 86). Dies liegt nicht zuletzt daran, dass sich der Rat bei der Beurteilung des Konsolidierungsprozesses im Rahmen eines exzessiven Defizitverfahrens (EDV) vor allem darauf stützt, ob das **strukturelle Defizit** eines Landes in ausreichendem Umfang reduziert worden ist. Gegenüber dem tatsächlichen Budgetsaldo weist dieser Indikator den Vorteil auf, dass er das Defizit um konjunkturelle Einflüsse bereinigt. Gleichzeitig wird das Verfahren dafür anfällig gegenüber den gravierenden Problemen der Potenzialberechnung, insbesondere in der Phase nach der Krise. Die komplexe Berechnungsmethode führt dazu, dass das EDV weder für die allgemeine Politik noch für die breitere Öffentlichkeit leicht nachvollziehbar ist. Zudem entbindet dieser Ansatz Politiker von der Verpflichtung, konkret darzulegen, wie sie eine von ihnen zugesagte Verbesserung des strukturellen Defizits zu realisieren gedenken.

120. Für das Ergreifen von **Sanktionen** ist der Rat „Wirtschaft und Finanzen“ (Ecofin-Rat) zuständig. Hierfür ist eine qualifizierte Mehrheit erforderlich (255 von 345 Stimmen, die Hälfte aller Mitgliedstaaten und 62 vH der EU-Bevölkerung; wird der Beschluss nicht auf Vorschlag der Kommission gefasst, sind zwei Drittel aller Mitgliedstaaten nötig). In Anbetracht der Tatsache, dass die große Mehrheit der EU-Staaten und insbesondere alle großen


Schaubild 18
Das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit nach Artikel 104 EG-Vertrag
Europäische Kommission: Überwachung der Haushaltsdisziplin (Artikel 104 Absatz 2)
Feststellung
Übermäßiges Defizit:
- Defizitquote ≥ 3 vH und nicht rückläufig
- Schuldenstandsquote ≥ 60 vH, nicht nur vorübergehend und nicht rückläufig
Kein übermäßiges Defizit: Defizitquote < 3 vH oder Defizitquote vorübergehend ≥ 3 vH aufgrund eines außergewöhnlichen Ereignisses oder starken Wirtschaftsabschwungs
1. Stufe
Europäische Kommission: Bericht (bei Überschreiten zwingend; bei Gefahr fakultativ) an den Ecofin-Rat (Artikel 104 Absatz 3)
Stellungnahme
Kein Verfahren
2. Stufe
Ecofin-Rat: Entscheidung (auf Empfehlung der Kommission und nach Anhörung des betreffenden Mitgliedstaats), ob ein übermäßiges Defizit vorliegt (Artikel 104 Absatz 6)
- unter Berücksichtigung aller einschlägigen Faktoren
- nach Prüfung der wirtschaftlichen Gesamtlage
- mit qualifizierter Mehrheit (der betreffende Mitgliedstaat ist stimmberechtigt)
Frist: 4 Monate nach Meldetermin
Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses (Artikel 104 Absatz 4) Frist: 2 Wochen
1
Übermäßiges Defizit
Kein übermäßiges Defizit
1
3. Stufe
Ecofin-Rat: Empfehlungen zur Rückführung des Defizits (Artikel 104 Absatz 7), Mindestdefizitabbau 0,5 vH gemessen am Bruttoinlandsprodukt, Frist für das Ergreifen wirksamer Maßnahmen: 6 Monate
Kein Verfahren
Wirksame Maßnahmen ergriffen
Im Jahr nach der Feststellung des übermäßigen Defizits, Verlängerung um ein Jahr möglich
Defizit besteht weiter
Übermäßiges Defizit korrigiert
4. Stufe
Ecofin-Rat: Feststellung, dass keine wirksamen Maßnahmen ergriffen wurden, Möglichkeit zur Veröffentlichung der Empfehlungen (Artikel 104 Absatz 8)
Verfahren beendet
2
Frist: 2 Monate
2
Weitere Untätigkeit
Land kommt den Empfehlungen nach
5. Stufe
Ecofin-Rat: Inverzugsetzen des Mitgliedstaats unter Vorgabe von Sanierungsmaßnahmen (Artikel 104 Absatz 9), Möglichkeit zur Anforderung eines Berichts des Mitgliedstaats über dessen Anpassungsbemühungen
Verfahren ruht
Wirksame Maßnahmen ergriffen
Frist: 4 Monate seit Inverzugsetzen
Vorgaben nicht befolgt
Vorgaben befolgt
6. Stufe
Ecofin-Rat: Möglichkeiten zu Sanktionen (Artikel 104 Absatz 11), in der Regel Hinterlegung einer unverzinslichen Einlage
Verfahren ruht
2 Jahre nach Hinterlegung dieser Einlage
Referenzwert weiterhin überschritten
Übermäßiges Defizit korrigiert
7. Stufe
Ecofin-Rat: Umwandlung der unverzinslichen Einlage in eine Geldbuße
Rückzahlung der Einlage
1 Auf Empfehlung der Europäischen Kommission und mit qualifizierter Mehrheit, das heißt 255 von 345 Stimmen, die Hälfte aller Mitgliedstaaten und 62 vH der EU-Bevölkerung; wird der Beschluss nicht auf Vorschlag der Kommission gefasst, sind zwei Drittel aller Mitgliedstaaten nötig (ohne Stimmberechtigung des betreffenden Mitgliedstaats).
2 Gilt nur für Staaten des Euro-Raums; auf Empfehlung der Europäischen Kommission und mit qualifizierter Mehrheit (ohne Stimmberechtigung des betreffenden Mitgliedstaats).
© Sachverständigenrat

Volkswirtschaften derzeit hohe Defizite aufweisen, ist die Gefahr groß, dass der Rat – ähnlich wie bei den Defizitverfahren gegen Deutschland und Frankreich im Jahr 2003 – trotz einer Empfehlung der Kommission keine Strafmaßnahmen gegen ein Mitgliedsland beschließt.

Denkbar ist auch, dass zumindest alle rechtlich möglichen **zeitlichen Spielräume** des Pakts ausgenutzt werden, sodass es dann bis zu neun Jahre nach Feststellen eines exzessiven Defizits dauern könnte, bis die Sanktionen tatsächlich einsetzen (Calmfors, 2006). Aufgrund der mangelnden Transparenz des Verfahrens kann der Rat grundsätzlich davon ausgehen, dass er bei seinen diskretionären Entscheidungen keiner allzu großen öffentlichen Kritik ausgesetzt ist. Sollten dann tatsächlich Sanktionen ergriffen werden, besteht ihr Nachteil darin, dass die vorgesehenen Strafzahlungen die finanzielle Situation eines Landes noch verschlechtern.

121. Zu den weiteren Schwächen des SWP zählt die Tatsache, dass er für einen konsequenten Stabilisierungsprozess zu kurz greift. Seine Verfahrens- und Sanktionsmechanismen werden rückwirkend in der Regel außer Kraft gesetzt, wenn es einem Land möglich ist, in zwei aufeinander folgenden Jahren mit dem tatsächlichen Defizit unter 3 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt zu gelangen. Für die Rückführung des strukturellen Defizits in die Nähe eines **ausgeglichenen Haushalts** ist dann nur das **Stabilitätsprogramm** nach Artikel 99 EG-Vertrag maßgeblich, der über keine wirksamen Sanktionen verfügt. Dies hat sich vor allem im Fall Griechenlands negativ ausgewirkt, da im Jahr 2007 das EDV außer Kraft gesetzt wurde, ohne dass eine überzeugende mittelfristige Konsolidierungsperspektive erkennbar gewesen war.

122. In einer Phase, in der fast alle Mitgliedsländer ein hohes Defizit aufweisen, stellt sich das Problem, die erforderlichen Konsolidierungsschritte so anzulegen, dass die Auswirkungen auf die konjunkturelle Entwicklung Europas verkraftbar bleiben. Die Erfahrungen mit der fiskalpolitischen **Konsolidierung der 1990er-Jahre** zeigen, dass im Durchschnitt des Euro-Raums realistischerweise wohl kaum eine jährliche Konsolidierung von deutlich über einem halben Prozentpunkt zu erreichen sein wird (Tabelle 13). Die aufgrund der Konvergenzprü-

Tabelle 13

Konsolidierungsprozess der staatlichen Haushalte im Euro-Raum für die Jahre 1995 bis 1999

vH

	1995	1996	1997	1998	1999
Tatsächliches Defizit[1]	– 7,6	– 4,3	– 2,7	– 2,3	– 1,4
Konjunkturbereinigtes Defizit[2]	– 7,1	– 3,5	– 2,2	– 2,1	– 1,4
Konjunktur- und um Einmaleffekte bereinigter Finanzierungssaldo[2]	– 4,5	– 3,8	– 2,7	– 2,2	– 1,4
Netto-Zinszahlungen[1]	4,9	4,9	4,4	4,2	3,7
Konjunktur- und um Einmaleffekte bereinigter Primärsaldo[2]	0,3	1,1	1,7	1,9	2,2

1) In Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen.– 2) In Relation zum Produktionspotenzial in jeweiligen Preisen.

Quelle: OECD

fung für die Mitgliedschaft in der Währungsunion im Jahr 1998 erforderliche Konsolidierung hat in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre auf den ersten Blick zu einem eindrucksvollen Rückgang der Neuverschuldung der späteren Mitgliedsländer der Währungsunion geführt. Die fast parallele Entwicklung des tatsächlichen und des strukturellen Defizits in den Jahren 1995 bis 1999 zeigt, dass die konjunkturelle Entwicklung hierzu nur zu einem relativ geringen Teil beigetragen hat. Eine sehr viel wichtigere Rolle haben Einmalmaßnahmen und die deutliche Zinssenkung der Jahre 1995 bis 1999 gespielt. Die um solche Effekte bereinigte Quote des Primärsaldos hat sich in dem Vierjahreszeitraum nur um rund 2 Prozentpunkte verbessert.

Ein temporäres Sicherheitspaket für den Stabilitäts- und Wachstumspakt

123. Für die großen fiskalpolitischen Herausforderungen, die sich nach Abklingen der Finanz- und Wirtschaftskrise stellen, ist Europa somit alles andere als gut positioniert. Die Gefahr ist groß, dass der SWP nicht in der Lage ist, in ausreichendem Maße für die notwendige fiskalpolitische Disziplin zu sorgen. Es könnte somit nicht nur zu weiter steigenden Schuldenstandsquoten, sondern zugleich zu wachsenden Divergenzen zwischen den stabilitätsorientierteren und den verschuldungsfreudigeren Teilnehmern kommen. Es liegt daher nahe, nach institutionellen Lösungen zu suchen, die so an den Schwachstellen des SWP ansetzen, dass für den Euro-Raum wie auch die übrigen EU-Länder ein glaubwürdiger Konsolidierungsprozess gewährleistet wird. Konkret muss es um vier Punkte gehen:

- Der SWP ist **nicht ehrgeizig** genug, da er nur auf eine Rückführung übermäßiger Defizite unter die 3 vH-Grenze abzielt. Die Verpflichtung zu einem weitergehenden Abbau der Neuverschuldung wird lediglich über die nicht mit nennenswerten Sanktionen bewehrten Bestimmungen der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme konstituiert.

- Der SWP ist **intransparent**, da sich die Empfehlungen des Rates an den strukturellen Defizitquoten orientieren, die im Gegensatz zu den tatsächlichen finanzpolitischen Entscheidungsgrößen nur zeitlich verzögert ermittelt werden können und als Konzept der breiten Öffentlichkeit unbekannt sind.

- Der SWP ist **nicht stringent** genug, da Sanktionen vom Rat ausgelöst werden, in dem in den nächsten Jahren hoch verschuldete Länder in der Mehrheit sein werden.

- Die Sanktionen des SWP sind **nicht zielführend**, da eine Geldbuße die Situation in dem betreffenden Land noch verschärfen würde.

124. Ein verlässlicherer fiskalpolitischer Rahmen könnte durch eine erneute **Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts** geschaffen werden. Dabei würde sich jedoch das Problem stellen, dass die komplexen politischen Verhandlungsprozesse nicht nur zu Verstärkungen, sondern auch zu Aufweichungen des Regelwerks führen könnten. Alternativ dazu bietet sich die Möglichkeit, für die besonders schwierige Phase der nächsten Jahre einen **zeitlich begrenzten Konsolidierungspakt** zu vereinbaren, der gleichsam als Ergänzung zum SWP dessen Regeln nicht in Frage stellt, jedoch durch eine Reihe zusätzlicher Verpflichtungen dazu

beiträgt, eine wirkungsvollere Selbstbindung der Mitgliedsländer zu erreichen. Sollte sich dieser Ansatz bewähren, könnte er bei einer späteren grundlegenden Reform des SWP Berücksichtigung finden.

125. Als Ausgangspunkt für ein **ehrgeizigeres Regime** bietet sich das Konzept der **Stabilitäts- und Konvergenzprogramme** an, die nach Artikel 99 EG-Vertrag – im Rahmen des „präventiven Arms“ – bereits seit längerem jedes Jahr von allen EU-Mitgliedsländern erstellt werden müssen. Darin hat ein Land fortlaufend für das aktuelle Jahr und mindestens die drei Folgejahre detailliert darzulegen, mit welchem Anpassungspfad von Einnahmen und Ausgaben es das mittelfristige Ziel eines im Prinzip ausgeglichenen Haushalts zu erreichen beabsichtigt. Anders als beim Defizitverfahren des SWP geht es also nicht nur um die 3 vH-Grenze, sondern um das Ziel eines **mittelfristigen Haushaltsausgleichs**. In Anbetracht der hohen strukturellen Defizite wäre es für ein Konsolidierungsprogramm allerdings sinnvoll, dass jedes Land den gesamten Pfad bis zum Erreichen eines nahezu ausgeglichenen Budgets beschreibt, sodass die Dauer der nationalen Konsolidierungsprogramme über den Zeitraum eines Stabilitätsprogramms hinausgehen könnte.

126. Eine größere **Transparenz** kann dadurch erreicht werden, dass jedes Land für seinen Konsolidierungspfad nicht nur die Einnahme- und Ausgabenquoten festlegt, sondern daraus einen verbindlichen mittelfristigen Ausgabenpfad für die nicht-konjunkturreagiblen Ausgaben ableitet.

Die Erfahrungen mit **Ausgabenregeln** in europäischen Ländern (Niederlande, Finnland, Schweden) wie in den Vereinigten Staaten (Budget Enforcement Act des Jahres 1990, Balanced Budget Act des Jahres 1997) werden allgemein als positiv beurteilt (Savage und Verdun, 2009; Dabán et al., 2003). Ihr entscheidender Vorteil gegenüber einem Zielwert für das Defizit besteht darin, dass die meisten Ausgabenkomponenten von der Konjunkturentwicklung nur wenig beeinflusst werden, sodass man mit einer Regel für die nicht-konjunkturreagiblen Ausgaben eine wirksame fiskalische Disziplinierung etablieren kann. Abweichungen lassen sich nicht nur relativ eindeutig identifizieren, sie sind zugleich unschwer auf ein Fehlverhalten der Politik zurückzuführen. Umgekehrt wird damit für die Politiker auch ein positiver Anreiz geschaffen, sich bei Einhaltung des Ausgabenpfads als stabilitätsorientiert auszeichnen zu können.

Eine Ausgabenregel verspricht jedoch nur dann Erfolg, wenn sich auch die Einnahmeseite so entwickelt, wie das in einem Konsolidierungsprogramm vorgesehen ist. Für eine glaubhafte Konsolidierungsstrategie wäre es deshalb erforderlich, dass sich die Länder für den dazu benötigten Zeitraum auf einen konkreten **Fahrplan** verpflichten, in dem sie alle geplanten einnahmerelevanten **Änderungen des Steuerrechts** festlegen. Damit ließe sich in der Folgezeit wiederum einfach und bereits in einem sehr frühen Stadium überprüfen, ob ein Land die von ihm zugesagten Konsolidierungsschritte unternimmt.

Auf dieser Grundlage könnte die **Kommission** dann unschwer eine halbjährliche Überprüfung der Ausgabenpfade und der steuerrechtlichen Änderungen in allen Mitgliedsländern vornehmen und Länder identifizieren und öffentlich benennen, die systematische Abweichungen von

ihren Sollwerten aufweisen. Mit einem solchen vergleichenden Bericht würde ein wichtiger Beitrag zu einer besseren **Transparenz** in der europäischen Finanzpolitik geschaffen.

127. Eine hohe Transparenz ist eine entscheidende Voraussetzung für mehr **Stringenz**. Auch **ohne zusätzliche Sanktionsverfahren** wäre damit zu rechnen, dass ein Fehlverhalten – über die Mechanismen des SWP hinaus – verstärkt durch den politischen Prozess und die Finanzmärkte sanktioniert würde.

Zum einen muss eine Regierung bei einer Abweichung von ihrem Ausgabenpfad stärker als bei einem exzessiven Defizitverfahren damit rechnen, dass sie bei ihren **Wählern** in Misskredit gerät und deshalb möglicherweise abgewählt wird. Zum anderen dürfte die Sanktion durch den **Marktmechanismus** verstärkt werden. Zwar sind die Zinsaufschläge für hoch verschuldete EU-Länder im Vergleich zum Frühjahr wieder gesunken, aber sie sind immer noch deutlich höher als vor der Finanzkrise. Beide Mechanismen dürften umso stärker ausfallen, je mehr sich bei einer vergleichenden Analyse der Konsolidierungsprogramme zeigt, dass nur einige wenige Länder gegen ihr Konsolidierungsprogramm verstoßen haben.

Eine höhere Transparenz würde außerdem den Druck auf den **Ecofin-Rat** im Rahmen der Sanktionen des SWP erhöhen. Es wäre für das Gremium mit einem Gesichtsverlust verbunden, wenn es Sanktionen gegen ein Land unterlässt, obwohl dieses eindeutig gegen die Ausgabenregel seines Konsolidierungsprogramms verstoßen hat.

Ist der politische Wille für die notwendige Verbesserung des Rahmenwerks ausgeprägt, könnte man den Konsolidierungspakt mit **zusätzlichen Sanktionsmechanismen** ausstatten. Hierfür käme es bei einer Verletzung des Ausgabenpfads vor allem darauf an, dass der **Kommission** die Initiative für das Auferlegen von Sanktionen zugesprochen wird. Im SWP kann die Kommission zwar eine Empfehlung abgeben, ob ein übermäßiges Defizit besteht, weitergehende Verfahrensschritte obliegen aber allein dem Rat.

128. Bei einer größeren Stringenz des Sanktionsmechanismus wäre auch zu überlegen, die Sanktion selbst **zielführender** zu gestalten. Dies könnte dadurch erreicht werden, dass sich die Teilnehmerländer dazu verpflichten, bei einer von der Kommission festgestellten signifikanten Abweichung unmittelbar einen Aufschlag auf die Einkommensteuer einzuführen („Schulden-Soli").

129. Die Erfahrungen mit dem SWP lassen es auf den ersten Blick als eher unwahrscheinlich erscheinen, dass die Mitgliedstaaten die Kraft aufbringen werden, sich einem derart strikten Regelwerk zu unterwerfen. Vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltslage könnte vermutet werden, die Bereitschaft zu einer präventiven Selbstbindung sei momentan sogar noch weniger ausgeprägt als in der Vergangenheit. Es ist kein Zufall, dass die Diskussion auf europäischer Ebene zur Zeit eher um die Frage kreist, wie die nicht mehr abzuwendende längerfristige Verletzung des SWP in einigen Ländern durch Ergänzungen zum Vertragswerk, beispielsweise die Aufnahme nicht-fiskalischer Korrekturmaßnahmen, aufgefangen werden kann.

Eine solche Sichtweise unterschätzt allerdings, dass in der aktuellen Situation auch hohe Anreize für eine verbesserte Koordination bestehen. Für die Mitglieder insgesamt besteht der Vorteil eines solchen Ansatzes vor allem darin, dass ein **glaubhafter Konsolidierungsprozess** dazu beitragen kann, dem Aufkommen von Inflationserwartungen der Marktteilnehmer wirksam entgegenzutreten. Dies ist eine entscheidende Voraussetzung dafür, dass die Anleger weiterhin bereit sind, ihre Geldersparnisse der öffentlichen Hand längerfristig zur Verfügung zu stellen, sodass die langfristigen Zinsen auf einem niedrigen Niveau verbleiben.

130. Eine glaubhafte Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ist zudem von entscheidender Bedeutung für die geldpolitische Linie der **Europäischen Zentralbank**. Aufgrund der langen Wirkungsverzögerungen geldpolitischer Maßnahmen ist eine Notenbank darauf angewiesen, Schocks möglichst frühzeitig zu erkennen. Käme es zu einer unsoliden Finanzpolitik der Mitgliedsländer des Euro-Raums, müsste die EZB ihre Zinsen spätestens dann anheben, wenn sich dies in steigenden Inflationserwartungen der Marktteilnehmer manifestiert. Ein glaubhafter Konsolidierungsprozess, der zu einer Rückführung des strukturellen Defizits im Euro-Raum von mindestens einem halben Prozentpunkt pro Jahr führen würde, wäre demgegenüber geldpolitisch als ein negativer Nachfrageschock zu diagnostizieren, der eine entsprechend expansivere geldpolitische Linie erlauben würde. Für die Mitgliedsländer des Euro-Raums wäre es besonders ungünstig, wenn sie grundsätzlich zur Konsolidierung bereit sind, dies der EZB gegenüber jedoch nicht glaubhaft vermitteln können. Die Einführung eines Konsolidierungspakts könnte dazu beitragen, dieses Glaubwürdigkeitsproblem zu reduzieren.

131. Eine erfolgreiche Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, die wesentlich davon abhängt, wie stark das Wirtschaftswachstum in den nächsten Jahren ausfällt, wird somit nur in einem effizienten **Zusammenspiel von Geld- und Fiskalpolitik** möglich sein. Die EZB würde sich aufgrund ihrer Unabhängigkeit grundsätzlich gegen eine verbindliche ex ante Koordinierung mit der Fiskalpolitik verwehren. Dies ist jedoch auch nicht erforderlich, da die Notenbank angesichts eines glaubhaften Konsolidierungsprozesses beim Verfolgen ihres Ziels der Preisniveaustabilität tendenziell ein niedriges Zinsniveau wählen wird, um damit den von der fiskalischen Konsolidierung ausgehenden dämpfenden Nachfrageeffekten entgegenzuwirken.

132. Institutionell könnte ein Konsolidierungspakt als Verordnung des Rates mit einer qualifizierten Mehrheit etabliert werden. Allerdings setzt das voraus, dass sich die Mehrheit der Teilnehmerländer tatsächlich der Notwendigkeit bewusst wird, einen glaubhaften institutionellen Rahmen für den unausweichlichen Konsolidierungsprozess einzurichten. Grundsätzlich könnte ein solcher Konsolidierungspakt über den Euro-Raum hinaus für **alle Mitgliedsländer der Europäischen Union** verbindlich gemacht werden. Aufgrund der großen Interdependenz der europäischen Volkswirtschaften wäre es von großem Vorteil, wenn die fiskalische Konsolidierung nicht als Fahrt ins Blaue, sondern vielmehr als ein klar aufeinander abgestimmtes Vorgehen aller Beteiligten organisiert würde. Zugleich sollte für die übrigen EU-Mitgliedsländer ebenfalls ein Anreiz bestehen, sich durch eine glaubhafte Verpflichtung zur Haushaltsdisziplin das Vertrauen der Marktteilnehmer zu erwerben, das für niedrige langfristige Zinsen unabdingbar ist.

Sollte sich nur ein Teil der Mitgliedsländer für einen solchen Konsolidierungspakt entscheiden, könnten diese dafür das Verfahren der **Bestimmungen über eine verstärkte Zusammenarbeit** nach Artikel 43 ff. EU-Vertrag nutzen. Dazu sind mindestens acht Mitgliedsländer erforderlich. Mit dieser Option könnte politischer Druck auf die weniger stabilitätsorientierten Länder ausgeübt werden. Sie würden sich dem Risiko ausgesetzt sehen, von den Märkten als zweitklassig eingestuft zu werden, was mit nachteiligen Auswirkungen auf die Renditezuschläge verbunden wäre.

II. Ausstieg der Notenbanken aus unkonventioneller Politik technisch leicht realisierbar

133. Auf den ersten Blick könnte sich für die Notenbanken der Ausstieg aus einer sehr expansiven und mit teilweise ungewöhnlichen Maßnahmen operierenden Geldpolitik ähnlich schwierig darstellen wie der Rückzug der Fiskalpolitik aus einer hohen strukturellen Neuverschuldung. Bei genauerem Hinsehen wird jedoch schnell deutlich, dass die **Remanenzprobleme** im Bereich der Geld- und Finanzmärkte einfacher und schneller zu bewältigen sind als bei den öffentlichen Haushalten. Allerdings wird der „Exit" der Geldpolitik umso schwieriger, je mehr und je länger eine Notenbank – wie im Fall der Bank of England – dazu übergeht, einen größeren Teil der öffentlichen Neuverschuldung durch den direkten Ankauf von Staatsanleihen zu finanzieren und je weniger die Finanzpolitik in der Lage ist, ihr strukturelles Defizit zu reduzieren.

1. Ungewöhnliche Situation rechtfertigt unkonventionelle Geldpolitik

134. Seit dem Beginn der Krise im Sommer 2007 und dann vor allem unter dem Einfluss der Insolvenz von Lehman Brothers haben viele Zentralbanken ihre Leitzinsen so massiv gesenkt, dass sie sich seither in die Nähe der Nullzins-Grenze bewegen. Die EZB hat den Satz für ihr Hauptrefinanzierungsgeschäft zwar nur auf 1,0 % reduziert, gleichzeitig aber über längere Laufzeiten soviel Liquidität zur Verfügung gestellt, dass die Zinsen für Tagesgeld seit Juli 2009 nur noch in einem Bereich zwischen rund 0,3 % und 0,4 % liegen.

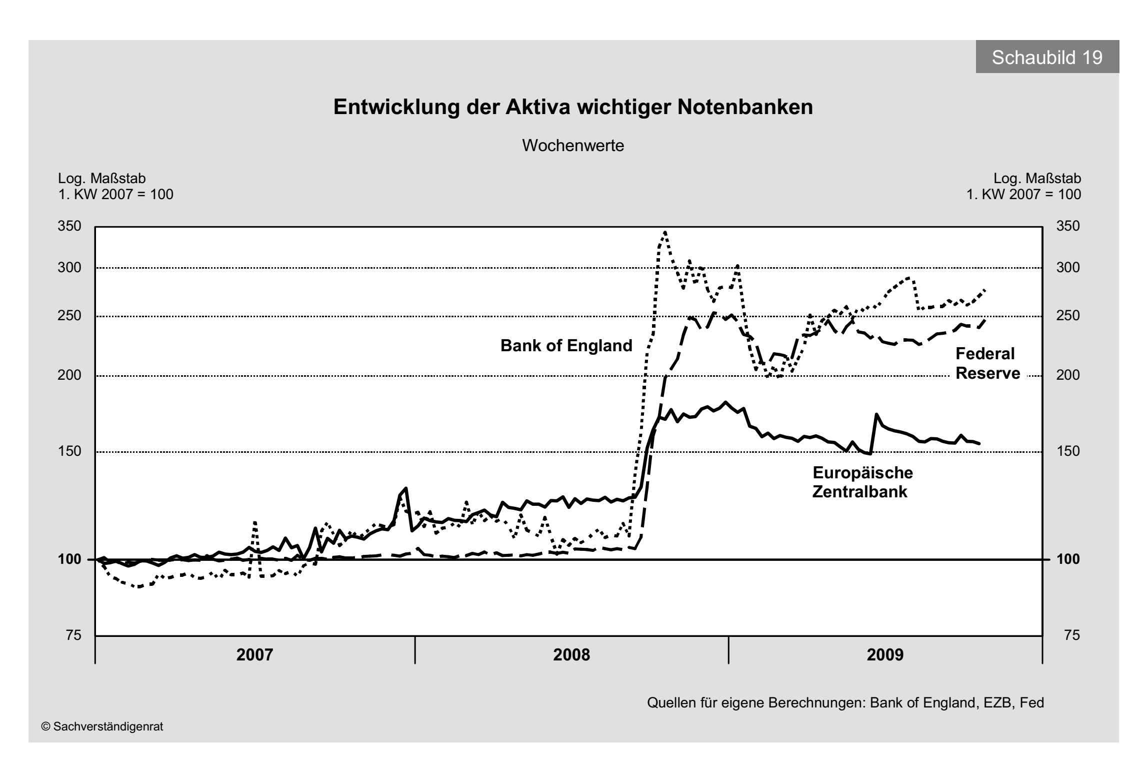
Trotz ihrer starken Dosierung sind diese Senkungen der Leitzinsen noch als ein traditionelles geldpolitisches Vorgehen anzusehen. Das große Ausmaß der Krise hat viele Notenbanken dazu veranlasst, darüber hinaus eine Reihe bisher unüblicher Maßnahmen zu ergreifen. Die **„unkonventionelle Geldpolitik"** weist zwei unterschiedliche Ausprägungen auf:

- Mit dem „**Qualitative Easing**" lassen sich Maßnahmen beschreiben, die bei einer unveränderten Bilanzsumme einer Notenbank zu einer veränderten Struktur ihrer Aktivseite führen **(Aktivtausch).** Die Strukturveränderung kann sich darauf beziehen, dass die Fristigkeit der gehaltenen Aktiva variiert wird. So hat die EZB die durchschnittliche Laufzeit ihrer Refinanzierungskredite erheblich erhöht und die maximale Laufzeit bis auf ein Jahr ausgeweitet. Das Qualitative Easing kann auch darin bestehen, dass eine Notenbank bereit ist, erstklassige Aktiva, zum Beispiel Staatsanleihen, gegen Titel mit einer schlechteren Bonität auszutauschen. Diese Entwicklung war vor allem bei der US-amerikanischen Notenbank zu beobachten. Schließlich kann eine Notenbank Refinanzierungskredite an Banken

durch Staatsanleihen substituieren, wie das von der Bank of England in besonders hohem Maße praktiziert wird.

– Das „**Quantitative Easing**“ lässt sich demgegenüber als eine **Verlängerung der Notenbankbilanz** beschreiben, bei der mehr Zentralbankgeld geschaffen wird, als von den Banken zur Deckung des Bargeldbedarfs und zur Erfüllung der Mindestreserve benötigt wird. Es entstehen dabei also Überschussreserven, die von den Banken als „Vorsichtskasse“ aufgrund verminderter Refinanzierungsmöglichkeiten am Interbankenmarkt gehalten werden. Bei deutlich steigender Geldbasis und einer weniger stark zunehmenden Geldmenge geht dabei der Geldschöpfungsmultiplikator zurück. Da eine solche Ausweitung der Aktivseite einer Notenbank in der Regel nicht proportional zur bestehenden Struktur ihrer Bilanz erfolgt, geht sie mit einem Qualitative Easing einher.

135. Das Nebeneinander einer **stark steigenden Bilanzsumme** mit einer deutlich geänderten Struktur der Aktivseite ist seit der Insolvenz von Lehman Brothers bei sehr vielen Notenbanken zu beobachten (Schaubild 19). So hat sich die Bilanzsumme der EZB gegenüber dem Niveau zu Beginn des Jahres 2007 um rund 55 vH ausgeweitet.



Deutlich stärker ist die Zunahme der Aktiva der Bank of England und des Federal Reserve System (Fed) ausgefallen, deren Bilanzsummen sich zuletzt um rund 180 vH beziehungsweise 150 vH über dem Vorkrisenniveau bewegten. Dies könnte zum einen verdeutlichen, dass die Störungen des Finanzsystems in diesen beiden Ländern nach wie vor erheblich gravierender sind als im Euro-Raum. Auf der anderen Seite könnte sich darin niederschlagen, dass die beiden Notenbanken hohe Bestände an Anleihen direkt aufgekauft haben, die zu einem Über-

schuss an Zentralbankliquidität geführt haben, ohne dass dieser von den Banken benötigt wird.

Qualitative Easing: Massive Veränderungen der Bilanzstrukturen

136. Die massive Verlängerung der Notenbankbilanzen ging einher mit einer deutlichen Veränderung der **Strukturen** auf der Aktivseite wie der Passivseite.

Bei der konsolidierten Bilanz des **Eurosystems** (EZB und am Eurosystem beteiligte nationale Notenbanken) besteht die auffälligste Veränderung in dem starken Rückgang der Bedeutung des Hauptrefinanzierungsgeschäfts, über das Banken Refinanzierungskredite mit einer Laufzeit von einer Woche erhalten. Vor der Krise stellte es die wichtigste Quelle für Zentralbankgeld dar, zuletzt spielte es für die Refinanzierung kaum noch eine Rolle (Schaubild 20). Im Gegenzug wurde der Anteil der längerfristigen Refinanzierungsgeschäfte immer stärker ausgeweitet. Im Juni 2009 beschloss die EZB zudem den direkten Ankauf von gedeckten Schuldverschreibungen (unter anderem Pfandbriefen) bis zu einem Volumen von 60 Mrd Euro. Bisher wurden von ihr jedoch lediglich Papiere im Umfang von 21,0 Mrd Euro erworben. Schon vor dieser Entscheidung war zu beobachten, dass Anleihen, die von Gläubigern aus dem Euro-Raum emittiert wurden, ein zunehmendes Gewicht in der EZB-Bilanz zukommt. Ihr Bestand belief sich zuletzt auf rund 325 Mrd Euro und entspricht gut einem Sechstel der Bilanzsumme. Diese Aktiva, die bis Ende 2008 überwiegend unter den sonstigen Aktiva verbucht wurden, werden vor allem von den nationalen Mitgliedsnotenbanken gehalten. Nimmt man einen Anteil der sonstigen Aktiva an der Bilanz von mehr als 10 vH hinzu, bestehen über rund ein Drittel der Bilanzsumme des Eurosystems keine näheren Informationen. Im Sinne der **Transparenz der Geldpolitik** wäre es wünschenswert, dass die EZB der Öffentlichkeit genauere Angaben über die Natur dieser Aktiva verfügbar macht.

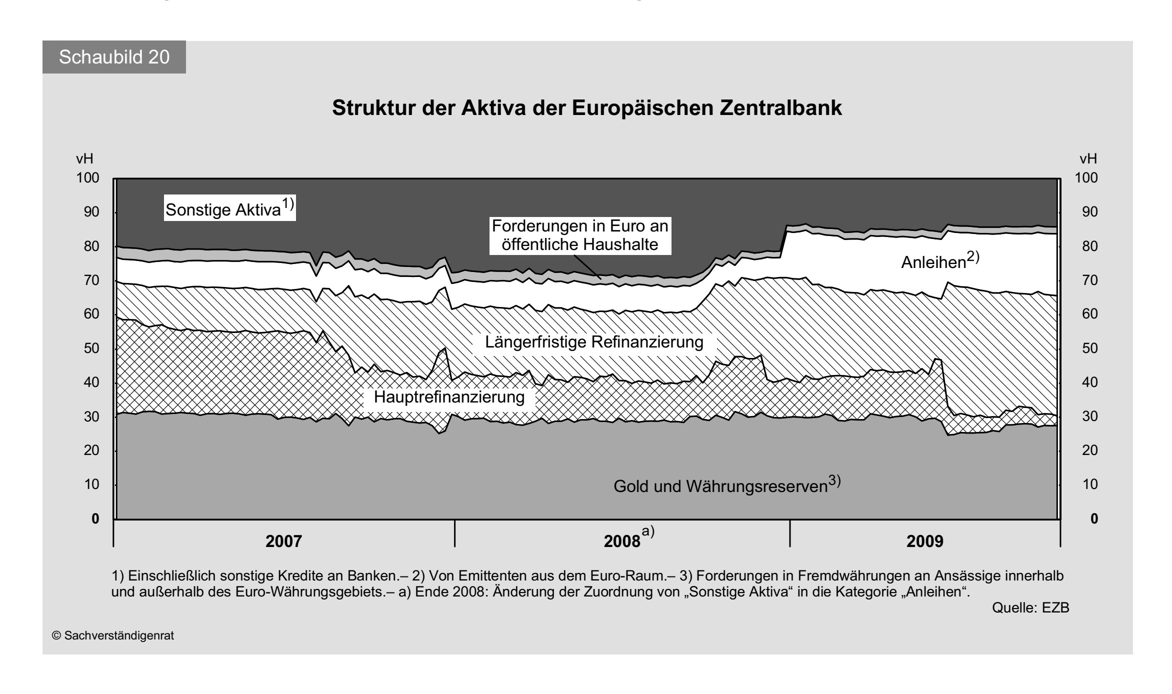


Schaubild 20

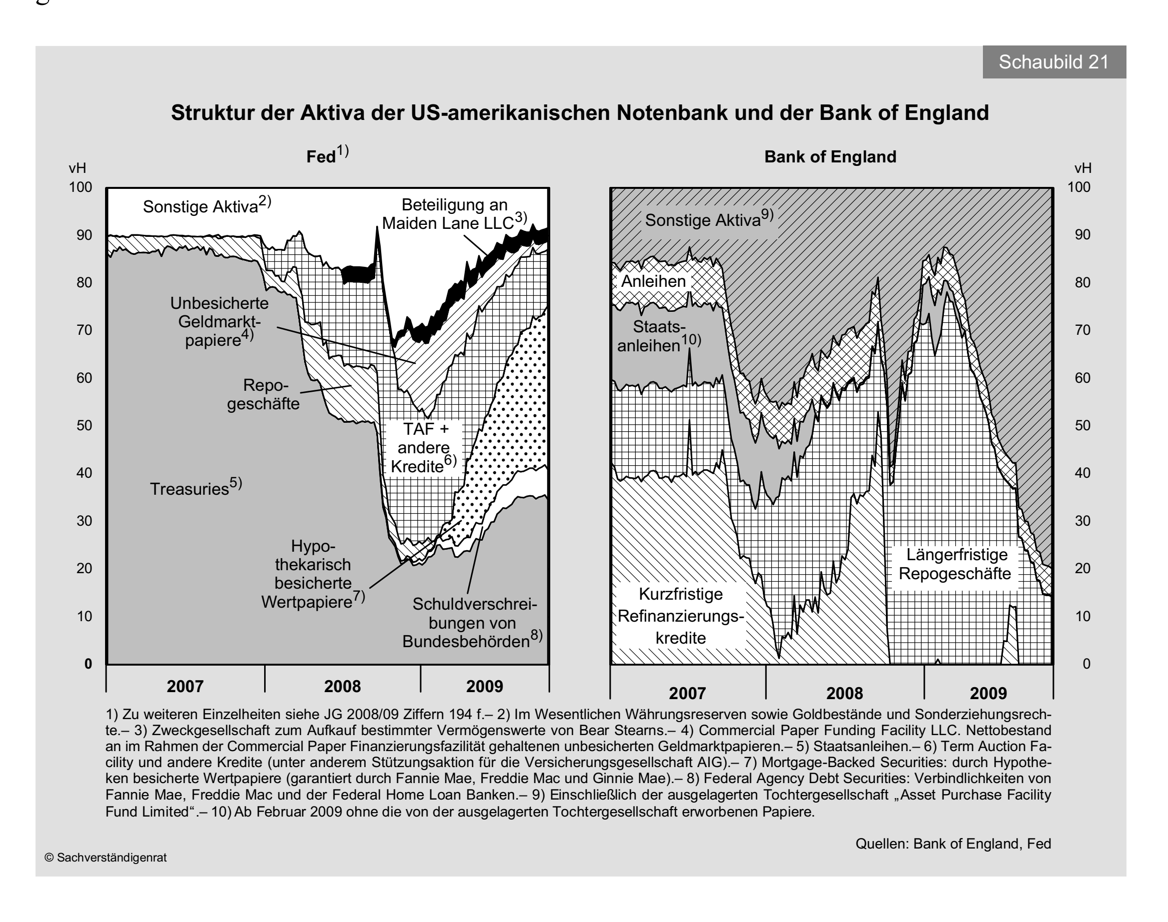
Struktur der Aktiva der Europäischen Zentralbank

1) Einschließlich sonstige Kredite an Banken.– 2) Von Emittenten aus dem Euro-Raum.– 3) Forderungen in Fremdwährungen an Ansässige innerhalb und außerhalb des Euro-Währungsgebiets.– a) Ende 2008: Änderung der Zuordnung von „Sonstige Aktiva“ in die Kategorie „Anleihen“.

Quelle: EZB

© Sachverständigenrat

Die operative Geldpolitik der **US-amerikanischen Notenbank** hatte sich schon vor der Krise vom Vorgehen der EZB unterschieden; seit August 2007 sind die Differenzen noch stärker ausgeprägt. Zu normalen Zeiten hatten bei der Fed Refinanzierungskredite an Banken – anders als bei der EZB – eine nur untergeordnete Rolle gespielt. Der größte Teil der Geldbasis wurde über Offenmarktgeschäfte mit einem definitiven Ankauf von Staatsanleihen bereitgestellt (Schaubild 21). Nach Ausbruch der Krise substituierte die Fed diese Aktiva zunächst gegen Refinanzierungskredite an Banken (Term Auction Credit) sowie gegen Commercial Papers, das heißt kurzfristige Schuldverschreibungen. Im weiteren Verlauf ging die US-amerikanische Notenbank dazu über, in hohem Umfang Hypothekenanleihen zu erwerben. Dabei handelt es sich ausschließlich um Aktiva, die von den staatlich gestützten Institutionen Fannie Mae, Freddie Mac und Ginnie Mae (Government National Mortgage Association) emittiert worden sind. Außerdem ist zuletzt der Anteil der Staatsanleihen im Portfolio der Fed wieder deutlich ausgeweitet worden. Insgesamt hat sich die US-amerikanische Notenbank damit in einem sehr hohen und bis zuletzt zunehmenden Maße direkt auf den Anleihemärkten engagiert.



1) Zu weiteren Einzelheiten siehe JG 2008/09 Ziffern 194 f.– 2) Im Wesentlichen Währungsreserven sowie Goldbestände und Sonderziehungsrechte.– 3) Zweckgesellschaft zum Aufkauf bestimmter Vermögenswerte von Bear Stearns.– 4) Commercial Paper Funding Facility LLC. Nettobestand an im Rahmen der Commercial Paper Finanzierungsfazilität gehaltenen unbesicherten Geldmarktpapieren.– 5) Staatsanleihen.– 6) Term Auction Facility und andere Kredite (unter anderem Stützungsaktion für die Versicherungsgesellschaft AIG).– 7) Mortgage-Backed Securities: durch Hypotheken besicherte Wertpapiere (garantiert durch Fannie Mae, Freddie Mac und Ginnie Mae).– 8) Federal Agency Debt Securities: Verbindlichkeiten von Fannie Mae, Freddie Mac und der Federal Home Loan Banken.– 9) Einschließlich der ausgelagerten Tochtergesellschaft „Asset Purchase Facility Fund Limited".– 10) Ab Februar 2009 ohne die von der ausgelagerten Tochtergesellschaft erworbenen Papiere.

Quellen: Bank of England, Fed

© Sachverständigenrat

Ein ähnliches Vorgehen ist bei der **Bank of England** zu beobachten. Hier waren vor der Krise – wie bei der EZB – kurzfristige Refinanzierungskredite die wichtigste Quelle für Zentralbankgeld. Diese Aktivposition hat mittlerweile nahezu völlig an Bedeutung verloren, da die längerfristige Refinanzierung deutlich ausgeweitet wurde. Besonders auffällig ist die in den letzten Monaten zu beobachtende Zunahme des Anteils der sonstigen Aktiva. Dahinter ver-

birgt sich das von der Bank of England explizit verfolgte Quantitative Easing, wobei von ihr nicht explizit zwischen Qualitative Easing und Quantitative Easing differenziert wird. Im Rahmen ihrer Asset Purchase Facility verfügt die Notenbank mittlerweile über die Möglichkeit, Anleihen im Umfang von bis zu 175 Mrd Pfund Sterling zu erwerben, davon bis zu 50 Mrd in der Form von Anleihen privater Emittenten. Bisher wurden jedoch fast ausschließlich Staatsanleihen in das Portfolio der Notenbank übernommen. Da die Bank of England diese Aktiva über eine Tochtergesellschaft (Bank of England Asset Purchase Facility Fund Limited) erwirbt, werden sie in der Notenbank als „Sonstige Aktiva“ ausgewiesen. Das ungewöhnlich hohe Ausmaß der Lockerungsmaßnahmen im Fall des Vereinigten Königreichs wird daran deutlich, dass das Volumen der seit März 2009 angekauften Staatsanleihen mehr als 10 vH gemessen am nominalen Bruttoinlandsprodukts entspricht, sodass in dieser Phase gleichsam die gesamte Neuverschuldung der öffentlichen Hand durch die Notenbank finanziert wurde.

137. Allen Formen des Qualitative Easing ist gemeinsam, dass sie darauf abzielen, die Wirkungskraft der Geldpolitik über die reinen Effekte von Leitzinssenkungen hinaus zu verstärken. Unter den speziellen Verhältnissen der Finanz- und Wirtschaftskrise lässt sich ein solches unkonventionelles Vorgehen durchaus rechtfertigen:

- Da durch die **Finanzkrise** die traditionellen Interbanken-Kreditbeziehungen erheblich beeinträchtigt worden waren, sahen sich die Notenbanken in der Pflicht, einen Teil dieser Refinanzierung zu übernehmen. Die Liquiditätspolitik diente in dieser Phase also nicht nur der Umsetzung der geldpolitischen Linie, sondern zugleich auch der Stabilisierung des Finanzsystems.

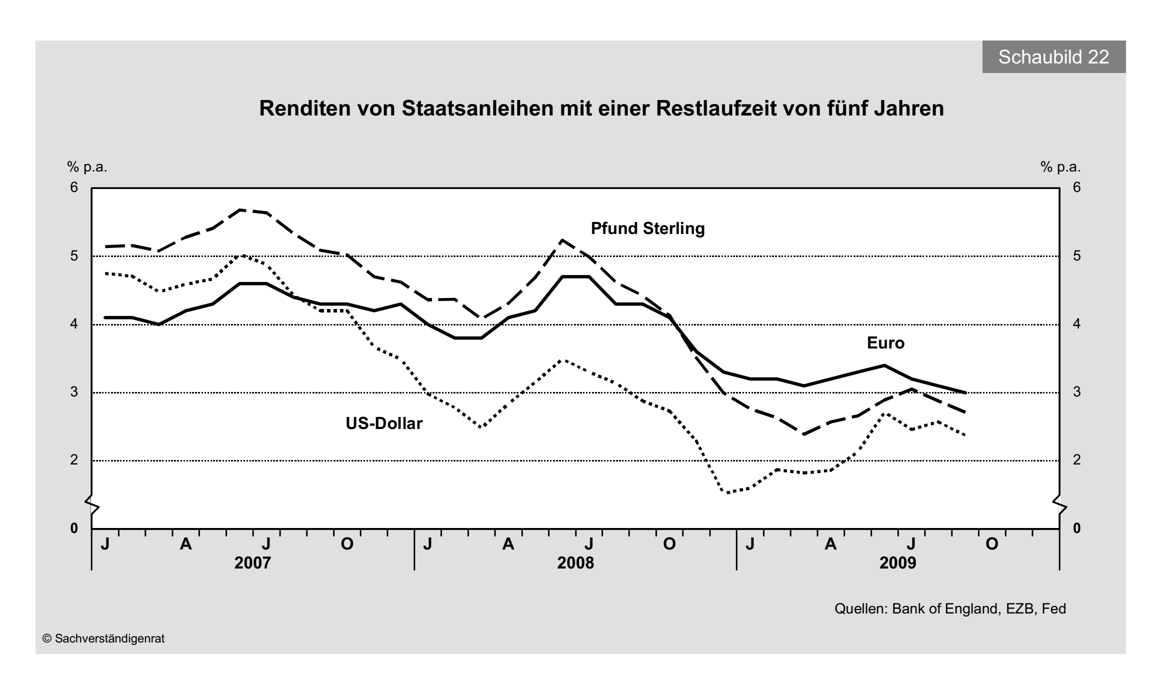
- Aufgrund der **Nullzins-Grenze** gibt es für die herkömmliche Politik der Leitzins-Senkungen in den Vereinigten Staaten wie auch im Vereinigten Königreich keinen weiteren Handlungsspielraum. Der nach der ursprünglichen Taylor-Regel berechnete Nominalzins (JG 2004 Ziffer 145) müsste im Jahr 2009 im Euro-Raum bei rund minus 1 % liegen, in den Vereinigten Staaten sogar bei rund minus 3 %. Es ist daher nahe liegend, zusätzliche geldpolitische Instrumente zum Einsatz zu bringen.

- Durch die Verluste aus dem Wertpapier- und Kreditgeschäft reduziert sich das Eigenkapital der Banken und – wegen der bankaufsichtsrechtlichen Verpflichtungen, für Kredite Eigenmittel vorzuhalten – damit auch ihre Fähigkeit, zusätzliche Kredite zu vergeben. Diese Beeinträchtigung des traditionellen **Bank-Transmissionskanals** monetärer Impulse rechtfertigt direkte Kreditbeziehungen zwischen der Notenbank auf der einen und staatlichen oder privaten Kreditnehmern auf der anderen Seite, die unter normalen Verhältnissen strikt abzulehnen sind. Die von der EZB vorgenommene Verlängerung der Laufzeiten von Refinanzierungsgeschäften ermöglicht es den Banken, insbesondere ihre Fristentransformation auszuweiten.

- Bei im historischen Vergleich relativ niedrigen langfristigen Zinsen besteht die Gefahr, dass die den Banken bereitgestellte zusätzliche Liquidität nicht zu einem Rückgang der Anleiherenditen führt. Wie vom theoretischen Modell der **Liquiditätsfalle** beschrieben, ist

in einer solchen Situation das Risiko hoch, dass es zu einem Anstieg der Renditen und damit einem Rückgang der Kurse kommt. Solche Erwartungen können dazu führen, dass Investoren keine zusätzlichen Anleihen erwerben, obwohl sie über eine hohe Liquidität verfügen. Indem Notenbanken direkt als Erwerber von Staatsanleihen aktiv werden, bewirken sie tendenziell einen Rückgang der Anleiherenditen.

138. Insgesamt ist es in den letzten zwölf Monaten trotz einer ungewöhnlich hohen Neuverschuldung der öffentlichen Hand in allen drei Währungsräumen zu einem deutlichen **Rückgang der Anleiherenditen** gekommen (Schaubild 22). Doch während die Rendite von Euro-Anleihen vor der Krise am niedrigsten war, bewegt sie sich – trotz überdurchschnittlich hoher öffentlicher Defizite der Vereinigten Staaten wie des Vereinigten Königreichs – mittlerweile über dem Niveau der Verzinsung von Pfund Sterling- und US-Dollar-Anleihen. Dies könnte als ein Indiz für eine erfolgreiche Lockerungspolitik der Bank of England wie der US-amerikanischen Notenbank angesehen werden.



Quantitative Easing: Kann man über die Sättigungsmenge hinausgehen?

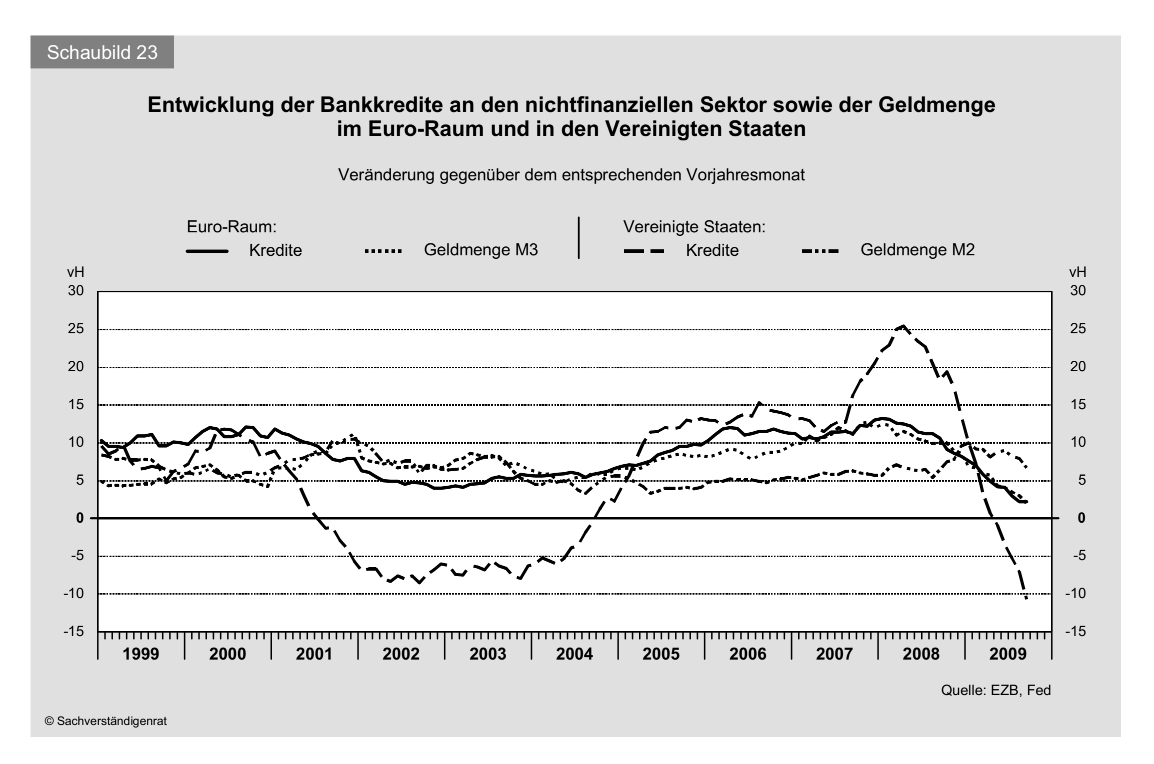
139. Der Prozess des Qualitative Easing geht einher mit einer deutlichen Ausweitung der Notenbankbilanzen, die man mit dem Begriff des Quantitative Easing belegen kann. Da eine Zunahme der Aktivseite eine entsprechende Veränderung der Passivseite erfordert, ist das Quantitative Easing identisch mit einem Anstieg der Geldbasis.

Grundsätzlich wird die Nachfrage der Banken nach Geldbasis von ihrer Kreditvergabe bestimmt, aus der sich entweder ein Bargeldabfluss ergibt oder ein höheres Mindestreserve-Soll, das aus den gestiegenen Bankeinlagen resultiert. Die **Theorie des Geldangebots** zeigt, dass die Nachfrage der Banken nach Geldbasis wesentlich vom Refinanzierungszins bestimmt wird, zu dem sich die Banken die Geldbasis bei der Notenbank beschaffen können. Die maximale Nachfrage nach Geldbasis besteht bei einem Refinanzierungszins von Null, das heißt,

sie entspricht gleichsam der Sättigungsmenge. Dem Versuch einer Notenbank, die Geldbasis bei einem Refinanzierungszins von Null oder nahe Null zusätzlich auszuweiten, sind daher normalerweise enge Grenzen gesetzt. Bei einem unveränderten Kreditangebot der Banken schlägt sich die von der Notenbank angestrebte Ausweitung ihrer Bilanzsumme in steigenden **Überschussreserven** der Banken nieder. So lange die Banken über ausstehende Refinanzierungskredite bei der Notenbank verfügen, werden sie unter normalen Verhältnissen bestrebt sein, die unverzinslichen oder im Vergleich zu den Refinanzierungskosten allenfalls relativ niedrig verzinslichen Überschussreserven zur Tilgung ihrer verzinslichen Refinanzierungskredite heranzuziehen. Es kommt somit zu einer gleichsam automatischen Sterilisation der von der Notenbank zusätzlich bereitgestellten Liquidität.

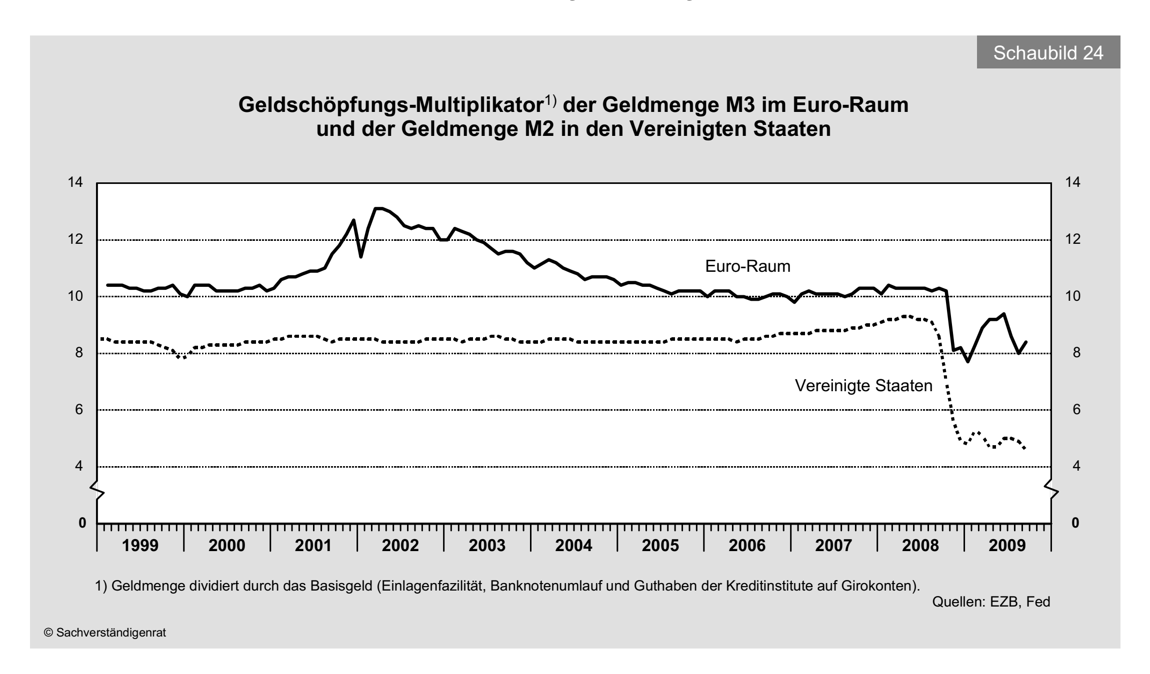
Wenn es Notenbanken in den letzten zwölf Monaten gleichwohl gelungen ist, ihre Bilanzsummen in erheblichem Umfang auszuweiten, so ist das zum einen darauf zurückzuführen, dass die Banken nach dem temporären Zusammenbruch des Interbanken-Kreditmarkts bestrebt waren, eine hohe **Vorsichtskasse** zu halten, für die es unter normalen Verhältnissen keine Notwendigkeit geben würde. Das Quantitive Easing ist für sich genommen somit weniger als eine Maßnahme zur Stimulierung des Kreditangebots anzusehen als vielmehr ein Beitrag der Notenbank zur Stabilisierung des Bankensystems. Zum anderen ist die Zunahme der Geldbasis damit zu erklären, dass das Quantitative Easing sehr starke Elemente des **Qualitative Easing** enthielt, bei dem die Refinanzierungskredite der Banken massiv zurückgeführt worden sind. Die durch den Ankauf von Staatsanleihen geschaffene zusätzliche Liquidität kann dann – wie zum Beispiel im Fall der Bank of England – von den Banken nicht mehr zum Abbau von Refinanzierungskrediten eingesetzt werden. Bei einer zunehmend gedämpfteren Kreditvergabe an den privaten Sektor (Schaubild 23) und damit auch einer sehr verhalte-

Schaubild 23



nen Entwicklung der weiten Geldmengenaggregate hat das Quantitative Easing somit dazu geführt, dass in den Bankensystemen ein ungewöhnlich hohes Volumen an **Überschussreserven** geschaffen wurde.

Damit ist im Euro-Raum der **Geldschöpfungs-Multiplikator** für die breit abgegrenzte Geldmenge M3 zeitweise deutlich zurückgegangen (Schaubild 24). Noch ausgeprägter zeigt sich diese Entwicklung für die Vereinigten Staaten; hier können nur Werte für den Multiplikator der Geldmenge M2 ausgewiesen werden, da die US-amerikanische Notenbank seit einigen Jahren den statistischen Ausweis der Geldmenge M3 eingestellt hat.



2. Risiken für die Geldwertstabilität sind beherrschbar

140. Da die starke Ausweitung der Notenbankbilanzen und auch die damit einhergehenden qualitativen Veränderungen primär darauf ausgerichtet sind, ein massiv gestörtes Finanzsystem zu stabilisieren, ist nicht damit zu rechnen, dass von ihnen derzeit inflationäre Impulse ausgehen. Dies gilt auch für die im historischen Vergleich sehr niedrigen Leitzinsen. Wenn heute immer wieder die Befürchtung geäußert wird, die niedrigen Notenbanken-Zinsen könnten ähnlich wie im Jahr 2004 zu einer erneuten Blase auf den Finanzmärkten führen, sollte man sich der Tatsache bewusst sein, dass sich das makroökonomische Umfeld derzeit fundamental von der damaligen Situation unterscheidet. Dies lässt sich anhand einer einfachen **Taylor-Regel** verdeutlichen, die als Daumenregel einen geldpolitisch angemessenen Zins aus einem neutralen Realzins und einem Zu- oder Abschlag für eine zinspolitische Reaktion auf Nachfrage- und Angebotsschocks berechnet (JG 2004 Ziffern 145 ff.). In der wirtschaftlich gefestigten Situation des Jahres 2004 erwiesen sich die sehr niedrigen Nominalzinsen in den Vereinigten Staaten wie im Euro-Raum eindeutig als zu gering. Ausweislich der einfachen Taylor-Regel hätte der Leitzins in den Vereinigten Staaten rund 3½ Prozentpunkte höher liegen müssen, im Euro-Raum betrug die Abweichung vom Taylor-Zins rund 1½ Prozentpunkte. Im Jahr 2009 sind die kurzfristigen Zinsen demgegenüber in beiden Währungsräumen noch

höher als der Normwert der einfachen Taylor-Regel. Allerdings ist zu beachten, dass die Berechnung dieser Größe insbesondere aufgrund der derzeit besonders ausgeprägten Schwierigkeiten bei der Schätzung des Produktionspotenzials (Ziffern 73 ff.) mit erheblicher Unsicherheit behaftet ist.

Gleichwohl müssen die Notenbanken sehr genau darauf achten, dass sich bei wieder anziehender Konjunktur aus der sehr reichlich verfügbaren Liquidität und den sehr günstigen Refinanzierungskosten keine Risiken für die Geldwertstabilität wie auch die Stabilität des Finanzsystems ergeben. Dies setzt voraus, dass es den Notenbanken technisch möglich ist, die geldpolitischen Zügel wieder zu straffen, und dass sie zugleich über die notwendige Unabhängigkeit gegenüber der allgemeinen Wirtschaftspolitik verfügen.

Überschussliquidität könnte schnell wieder eingesammelt werden

141. Wenn eine Notenbank aufkeimenden inflationären Tendenzen entgegenwirken will, muss sie in der Lage sein, zumindest die kurzfristigen Zinsen am Geldmarkt perfekt zu steuern. Dazu benötigt sie Instrumente, mit denen überschüssige Liquidität des Bankensystems jederzeit vollständig absorbiert werden kann. Hierfür eignet sich insbesondere das Instrument der **Einlagenfazilität.** Die EZB bietet dabei Banken die Möglichkeit, überschüssige Liquidität mit täglicher Fälligkeit verzinslich bei ihr anzulegen. Mit einer solchen verzinslichen Anlagemöglichkeit für Tagesgeld wird eine wirksame Untergrenze für die kurzfristigen Geldmarktsätze etabliert, da keine Bank am Geldmarkt Liquidität zu einem niedrigeren Satz anbieten wird. Auch die US-amerikanische Notenbank verfügt über ein entsprechendes Instrument, da ihr der US-amerikanische Kongress im Herbst 2008 die Möglichkeit eingeräumt hat, Zinsen auf Einlagen zu zahlen.

Zudem ist es für Notenbanken jederzeit möglich, temporär Wertpapiere aus ihrem Bestand an Banken zu verkaufen und dabei zugleich eine Rückkaufsverpflichtung zu vereinbaren (Reverse Repurchase Agreements). Auf diese Weise kann auch für längere Fristen im Prinzip in unbegrenztem Umfang Liquidität aus dem Markt genommen werden und damit zugleich ein aus makroökonomischer Sicht angemessenes Zinsniveau am Geldmarkt etabliert werden.

Es kann bei solchen **liquiditätsabsorbierenden Maßnahmen** nicht ausgeschlossen werden, dass eine Notenbank temporär Einlagenzinsen oder Zinsen für Repogeschäfte bezahlen muss, die höher sind als die Zinserträge der von ihr bereitgestellten Refinanzierungskredite. Da jedoch aus dem Notenemissions-Monopol in der Regel ein Gewinn erzielt wird, sollte dies kein unüberwindliches Hindernis darstellen.

Allerdings sollte der Ausstieg aus der reichlichen Liquiditätsversorgung nicht abrupt, sondern sehr allmählich vollzogen werden. Mit der Stabilisierung der Refinanzierung der Banken dürfte die Liquiditätspolitik wieder voll in den Dienst der Geldpolitik gestellt werden. Die EZB wird somit zunächst die **Laufzeiten der Refinanzierungsgeschäfte verkürzen** und von einer unbegrenzten Zuteilung auf eine begrenzte Zuteilung zurückkehren, wodurch es zu einem graduellen Anstieg des Tagesgeldsatzes an den Leitzinssatz von 1,0 % kommen wird.

Ein weiteres Anziehen der geldpolitischen Zügel würde dann wieder über reguläre Leitzinsanpassungen erfolgen.

Wenn es zusätzlich zur Anhebung der Geldmarktsätze erforderlich sein sollte, die **längerfristigen Zinsen** anzuheben, sind die Notenbanken hierfür sogar besser als in früheren Aufschwungphasen gewappnet, da sie über ein umfangreiches Anleihen-Portfolio verfügen. Durch den Verkauf längerfristiger Wertpapiere können die Notenbanken deren Kurse nach unten treiben und somit auf direktem Wege die langfristigen Zinsen nach oben steuern.

Trotz der unkonventionellen Maßnahmen, die seit Beginn der Krise ergriffen wurden, verfügen somit die US-amerikanische Notenbank ebenso wie die EZB und die Bank of England über die notwendigen **technischen Voraussetzungen**, um bei Bedarf sehr schnell die kurzfristigen wie auch die längerfristigen Zinsen anheben zu können.

Hohe Unabhängigkeit der Notenbanken als Schutzschild

142. Es stellt sich dabei jedoch die Frage, ob die Notenbanken dann tatsächlich die Bereitschaft für eine solche Politik aufweisen würden. Bei einer weltweit stark gestiegenen Staatsverschuldung könnte es durchaus im Interesse der allgemeinen Wirtschaftspolitik liegen, die **hohen Schuldenstandsquoten** durch eine inflationäre Geldpolitik rasch zu reduzieren.

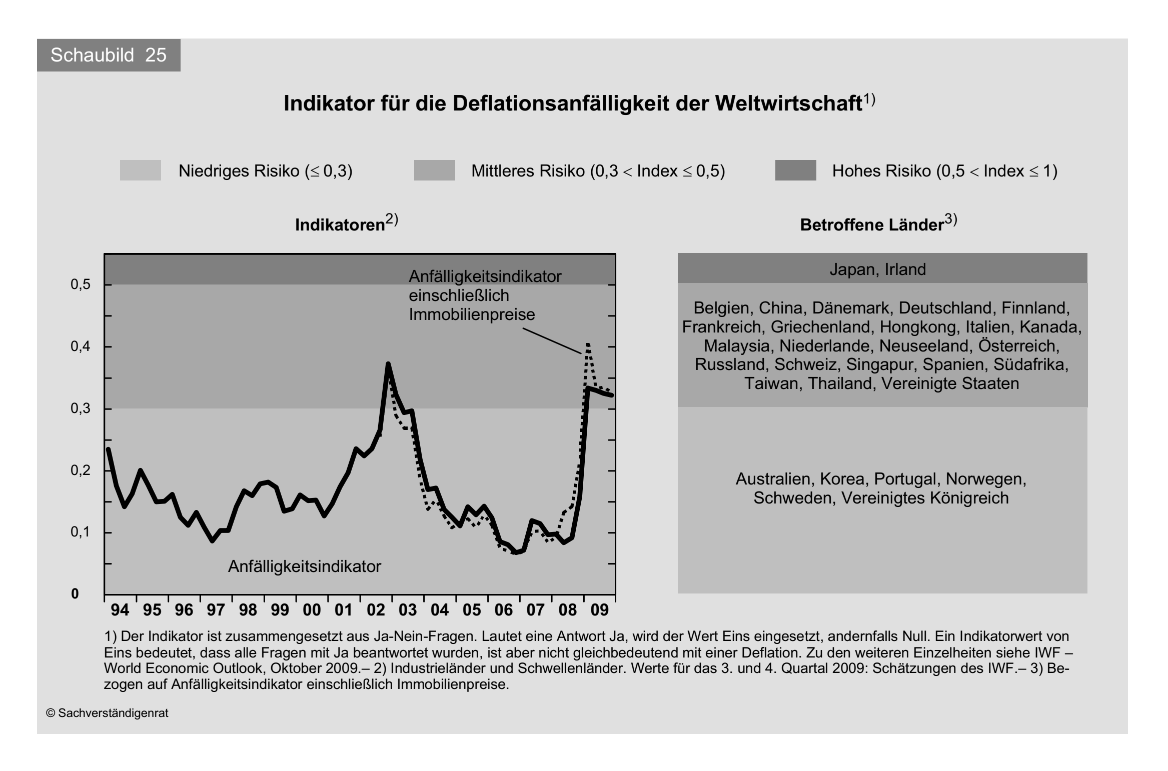
Bei der **Europäischen Zentralbank** erscheint dies wenig wahrscheinlich. Sie ist durch den EG-Vertrag mit einem sehr hohen Maß an Unabhängigkeit ausgestattet worden. Grundsätzlich darf die allgemeine Wirtschaftspolitik der EZB keinerlei Vorgaben über die Zinspolitik machen (Instrumenten-Unabhängigkeit). Die Mitglieder des EZB-Direktoriums werden für eine Amtszeit von acht Jahren berufen, und es besteht keine Verlängerungsmöglichkeit (persönliche Unabhängigkeit). Die ebenfalls im EZB-Rat, dem geldpolitischen Entscheidungsgremium des Eurosystems, vertretenen nationalen Notenbank-Präsidenten müssen für mindestens fünf Jahre ernannt werden. Diese institutionellen Vorkehrungen sind eine wichtige Voraussetzung für eine von der allgemeinen Politik unabhängige geldpolitische Ausrichtung der europäischen Geldpolitik. Anders als bei einer nationalen Notenbankverfassung sind diese rechtlichen Absicherungen der geldpolitischen Unabhängigkeit durch den EG-Vertrag juristisch sehr gut verankert. Sie könnten nur durch eine in allen Mitgliedsländern zustimmungspflichtige Vertrags-Ratifikation geändert werden.

Die Verfassung der **US-amerikanischen Notenbank** zeichnet sich ebenfalls durch ein hohes Maß an Unabhängigkeit ihrer Entscheidungsträger aus. Die Amtszeit der sieben Mitglieder ihres Leitungsgremiums (Board of Governors) beträgt 14 Jahre, eine Wiederberufung ist ausgeschlossen. Sein Präsident wird aus der Reihe seiner Mitglieder vom US-amerikanischen Präsidenten für eine Amtszeit von vier Jahren berufen. Die Amtszeit des gerade wieder ernannten amtierenden Notenbank-Präsidenten endet am 31. Januar 2014, seine Mitgliedschaft im Board läuft jedoch noch bis zum 31. Januar 2020. Die neben den Mitgliedern des Board im geldpolitischen Entscheidungsgremium (Federal Open Market Committee) vertretenen fünf Präsidenten der regionalen Federal Reserve Banks werden für fünf Jahre ernannt. Insgesamt gesehen sind die Bestimmungen des Federal Reserve Act so angelegt, dass sie einen sehr

langfristigen Entscheidungshorizont und ein hohes Maß an geldpolitischer Unabhängigkeit gewährleisten. Problematisch ist hier allenfalls die relativ kurze Amtszeit des Präsidenten.

Deflationsrisiken durch steigende Arbeitslosenquoten?

143. Bei den Gefährdungen für die Geldwertstabilität wird in der aktuellen Diskussion nicht nur ein Aufwärtsrisiko, sondern auch die Möglichkeit einer deflationären Entwicklung gesehen. Hierzu könnte es vor allem durch den Verfall von Immobilienpreisen kommen sowie durch einen Druck auf die Löhne aufgrund des deutlichen Anstiegs der Arbeitslosigkeit, der noch bis zum nächsten Jahr in vielen Ländern zu erwarten ist. Ein vom IWF erstellter **Indikator für die Anfälligkeit für eine Deflation** (Kumar et al., 2003; Decressin und Laxton, 2009) zeigt, dass hierfür eine moderate, im Zeitvergleich allerdings erhöhte Wahrscheinlichkeit besteht. Ein hohes Deflationsrisiko wird lediglich für Irland und Japan diagnostiziert (Schaubild 25).



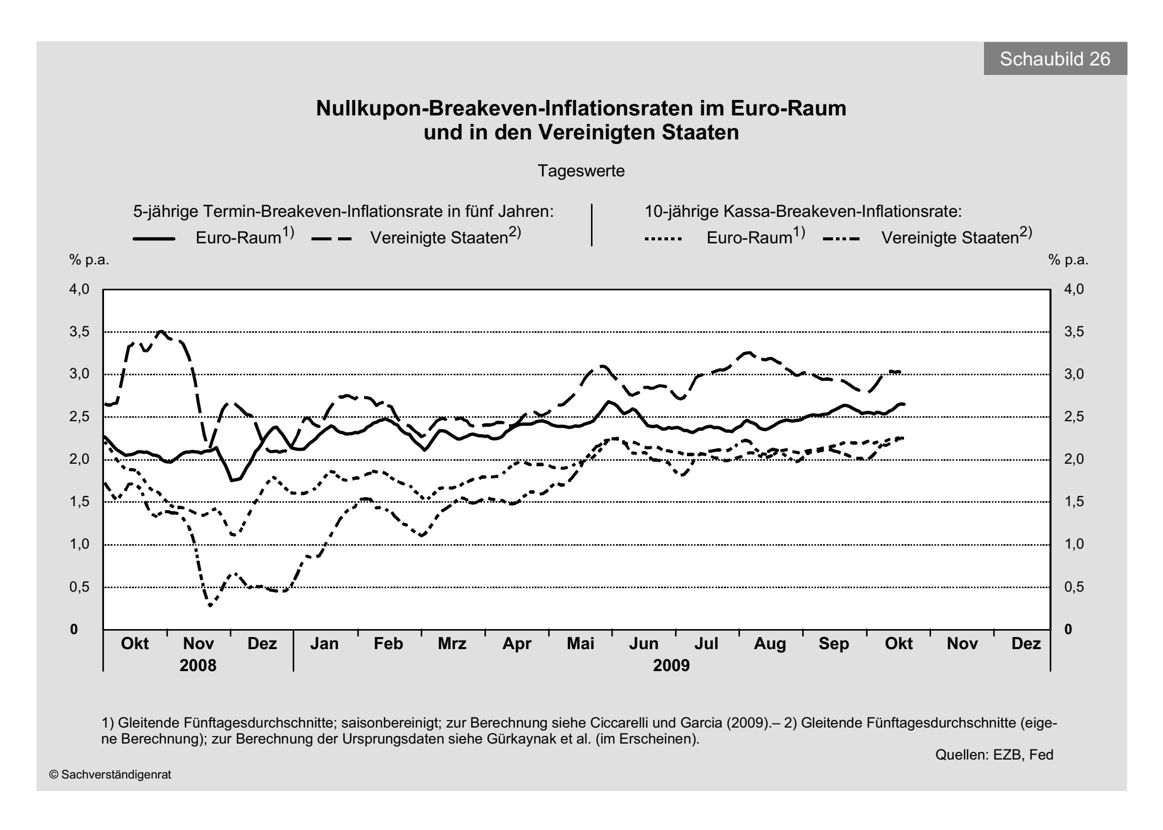
1) Der Indikator ist zusammengesetzt aus Ja-Nein-Fragen. Lautet eine Antwort Ja, wird der Wert Eins eingesetzt, andernfalls Null. Ein Indikatorwert von Eins bedeutet, dass alle Fragen mit Ja beantwortet wurden, ist aber nicht gleichbedeutend mit einer Deflation. Zu den weiteren Einzelheiten siehe IWF – World Economic Outlook, Oktober 2009.– 2) Industrieländer und Schwellenländer. Werte für das 3. und 4. Quartal 2009: Schätzungen des IWF.– 3) Bezogen auf Anfälligkeitsindikator einschließlich Immobilienpreise.

© Sachverständigenrat

144. Für das Auftreten einer Deflation, das heißt eines anhaltenden Rückgangs des Preisniveaus, wie er in den 1930er-Jahren beobachtet werden konnte, kommt es jedoch neben einer hohen Arbeitslosigkeit vor allem darauf an, dass sich die **Preisänderungserwartungen** deutlich nach unten anpassen. Wenn die Wirtschaftssubjekte in der Breite mit einem Rückgang der Preise rechnen, sehen sie sich veranlasst, Käufe aufzuschieben, wodurch sich der Abwärtsprozess noch verstärkt.

Auf mittlere Sicht, das heißt für die nächsten fünf bis zehn Jahre, gehen die Anleger im Euro-Raum weder davon aus, dass die Inflationsraten deutlich steigen werden, noch davon, dass sie gegen Null tendieren oder dass es sogar zu einer Deflation kommt. Die aus dem Renditeabstand von indexierten und nicht-indexierten Anleihen abgeleiteten Inflationserwartungen

(Breakeven-Inflationsraten) liegen im **Euro-Raum** bei etwas über 2 vH (Schaubild 26). Sie sind daher trotz der aufgetretenen massiven Schocks gut durch das Inflationsziel und die glaubwürdige Geldpolitik der EZB verankert. Auch in den **Vereinigten Staaten** liegen die mittelfristigen Breakeven-Inflationsraten bei etwa 2,5 vH, auch wenn insbesondere die 10-jährige Kassa-Breakeven-Inflationsrate zu Ende des Jahres 2008 im Zusammenhang mit krisenbedingten Liquiditätsprämien etwas weniger gut als Indikator für Inflationserwartungen geeignet war. Auch hier ist also nicht zu erkennen, dass sich ein deflationärer Prozess entwickeln könnte.



1) Gleitende Fünftagesdurchschnitte; saisonbereinigt; zur Berechnung siehe Ciccarelli und Garcia (2009).– 2) Gleitende Fünftagesdurchschnitte (eigene Berechnung); zur Berechnung der Ursprungsdaten siehe Gürkaynak et al. (im Erscheinen).

Quellen: EZB, Fed

© Sachverständigenrat

145. Gegen das Auftreten einer globalen Deflation sprechen auch die Erfahrungen von Ländern, die über längere Zeit einer sehr ungünstigen wirtschaftlichen Entwicklung ausgesetzt waren. So haben sich in Schweden, Finnland und Kanada in den 1990er-Jahren massive negative Output-Lücken von 4 vH und mehr entwickelt, ohne dass es in diesen Ländern bei der Kerninflationsrate zu einer deflationären Spirale gekommen wäre, wie sie in den 1930er-Jahren beobachtet wurde. Allerdings befindet sich Japan seit langem in einer Situation, die durch ein stagnierendes oder leicht rückläufiges Preisniveau und ein sehr schwaches Wirtschaftswachstum gekennzeichnet ist.

Solide Finanzpolitik erleichtert Exit-Strategie der Geldpolitik

146. Insgesamt ist es den Notenbanken bisher gut gelungen, die massiven Schockwellen, die von der Finanzkrise auf die Weltwirtschaft ausgegangen sind, so zu kanalisieren, dass auf der einen Seite nur geringe Risiken für eine deflationäre Entwicklung bestehen und dass auf der anderen Seite auch nicht damit zu rechnen ist, dass es zu einem baldigen weltweiten Preisauf-

trieb und neuen Instabilitäten auf den Finanzmärkten kommen wird. Rein **technisch gesehen** dürfte es den Zentralbanken auch nicht schwer fallen, die sehr hohe Liquidität des Bankensystems rasch abzuschöpfen, sobald sich ein Ende der nach wie vor bestehenden Unsicherheit im Verhältnis zwischen den Marktteilnehmern abzeichnet.

147. Nach einem Ende des Quantititive Easing dürfte es für Notenbanken allerdings nicht ganz einfach sein, den **richtigen Zeitpunkt** für ein Anziehen der zinspolitischen Zügel zu finden. Größere diagnostische Unsicherheiten resultieren vor allem aus der Schwierigkeit, das **Produktionspotenzial** und damit die Output-Lücke in der Situation nach der Krise angemessen zu bestimmen (Ziffer 78). Da jedoch derzeit die Gefahr einer Kreditklemme keinesfalls ausgeschlossen werden kann, erscheint ein geldpolitischer Kurswechsel bisher noch verfrüht.

148. Wenn man vermeiden will, dass – wie in den Jahren 2003 und 2004 – das Zinsniveau zu spät angehoben wird, müssen die Notenbanken in ihrer geldpolitischen Strategie dem Ziel der Finanzmarktstabilität ein deutlich größeres Gewicht beimessen. Die EZB verfügt mit ihrer **Zwei-Säulen-Strategie** – ähnlich wie die Bank von Japan – bereits über einen Analyserahmen, der es recht gut erlaubt, neben den prognostizierten aktuellen Risiken für die Preisniveaustabilität auch die Gefährdungen für die Finanzmarktstabilität zu berücksichtigen. Für eine umfassende Beurteilung der Geldpolitik, die den gestiegenen systemischen Risiken der modernen Finanzmärkte Rechnung trägt, wäre daher Notenbanken generell ein Ansatz vorzuschlagen, der realwirtschaftliche Indikatoren (erste Säule) und finanzwirtschaftliche Indikatoren (zweite Säule) verwendet, um damit gleichzeitig für ein stabiles Preisniveau und ein stabiles Finanzsystem zu sorgen (JG 2007 Ziffer 206).

149. Vor dem Hintergrund der hohen Staatsverschuldung ist die **Unabhängigkeit der Notenbanken** eine wichtige Voraussetzung für die mittelfristige Stabilität des Geldwerts. In den meisten Ländern verfügen die Zentralbanken über die notwendige personelle und ökonomische Unabhängigkeit. Gleichwohl ist es als nicht unproblematisch anzusehen, wenn – wie im Fall des Vereinigten Königreichs – der Ankauf von Staatsanleihen durch die Notenbank dem Umfang der jährlichen öffentlichen Neuverschuldung entspricht. Die dabei entstehende hohe Abhängigkeit des Kapitalmarkts von der Notenbank könnte dazu führen, dass – trotz geldpolitischer Unabhängigkeit – der Exit nicht oder nur verzögert vollzogen wird.

150. Insgesamt wird deshalb die Rückkehr zu normalen makroökonomischen Verhältnissen umso besser gelingen, je mehr die Fiskalpolitik bereit ist, sich zu einem **glaubhaften mittelfristigen Konsolidierungspfad** zu verpflichten. Bei den davon ausgehenden restriktiven Impulsen ergibt sich für die Notenbanken ein zinspolitischer Spielraum, der es für sich genommen erlauben würde, über längere Zeit an niedrigen Zinsen festzuhalten. Allerdings sind dabei stets die möglichen negativen Rückwirkungen auf die Stabilität des Finanzsystems zu berücksichtigen. Diese dürften umso eher beherrschbar sein, als es im Bereich der Bankenaufsicht gelingt, einen besseren institutionellen Rahmen für die Finanzmärkte zu schaffen (Ziffern 198 ff.).

III. Risiken durch eine hohe Verschuldung mittel- und osteuropäischer Länder

151. Zu den Risiken für die in den nächsten Jahren anstehende Exit-Phase zählt die makroökonomische Situation in den mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedsländern. Die Länder dieser Region sind mit einem durchschnittlichen Rückgang des Bruttoinlandsprodukts um etwa 4 vH im Jahr 2009 in besonderem Maße von der Finanz- und Wirtschaftskrise betroffen worden. Dies liegt zum einen daran, dass sich viele Länder dieser Region während der Boomphase **in sehr hohem Maße im Ausland** und dabei auch noch **überwiegend in Fremdwährung verschuldet** hatten (Tabelle 14). Entscheidend für diese Entwicklungen war die Erwartung eines zukünftigen Beitritts zum Euro-Raum, die zu hohen Kapitalzuflüssen und vergleichsweise stabilen Wechselkursen führte. Die Wechselkursrisiken entsprechender Transaktionen wurden deshalb sowohl von den Kreditgebern, meist westeuropäische Banken, als auch von den Kreditnehmern unterschätzt.

Der globale Einbruch der Finanzmärkte führte dazu, dass die Kapitalströme in diese Region zeitweise völlig zum Erliegen kamen. Besonders betroffen hiervon waren die **baltischen Staaten**, die sich nach Jahren mit einer enorm hohen Kreditaufnahme im Ausland einem plötzlichen Versiegen der Finanzströme gegenübersahen. Hier kam es nach Defizitquoten bei der Leistungsbilanz zwischen 14,6 vH und 21,6 vH im Jahr 2007 zu einem so abrupten Umschwung, dass alle drei Länder im Jahr 2009 sogar einen Überschuss aufweisen.

Tabelle 14

Eckdaten zur finanziellen Situation in den neuen EU-Mitgliedsländern außerhalb des Euro-Raums

vH

Land	Leistungsbilanzsaldo[1]		Nettoauslandsverschuldung[2]	Fremdwährungskredite[3]	Finanzierungssaldo des Staates[1]	Marktanteil ausländischer Banken im Inland[4]
	2007	2009	2008			
Bulgarien	– 25,2	– 11,4	– 34,9	57,2	1,5	83,9
Estland	– 17,8	1,9	– 68,8	86,1	– 3,0	98,9
Lettland	– 21,6	4,5	– 57,6	89,5	– 4,0	61,2
Litauen	– 14,6	1,0	– 41,5	64,6	– 3,2	85,1
Polen	– 4,7	– 2,2	– 15,4	35,0	– 3,9	72,6
Rumänien	– 13,5	– 5,5	– 32,5	50,9	– 5,4	89,0
Tschechische Republik	– 3,1	– 2,1	– 13,1	21,8	– 1,4	95,9
Ungarn	– 6,5	– 3,0	– 50,2	65,7	– 3,4	61,2

1) In Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen.– 2) Gegenüber Banken und in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen. Stand: September 2008.– 3) In Relation zu den gesamten Krediten. Teilweise abweichender Bezugszeitraum. - http://fsi.imf.org/FSIHome.aspx.– 4) Gemessen an der Bilanzsumme der ausländischen Banken in vH der Bilanzsumme aller Banken des jeweiligen Landes.

Quellen: EU, EZB und IWF

152. Die makroökonomische Stabilität in den Volkswirtschaften Ost- und Mitteleuropas liegt nicht nur im Interesse dieser Region. Sie ist von erheblicher Bedeutung für die Situation von **Banken in den alten EU-Mitgliedsländern**, die sich in der Vergangenheit teilweise sehr stark in dieser Region engagiert hatten. Besonders hohe Forderungen weisen hierbei Banken aus Österreich und Deutschland auf. Bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt ist der österreichi-

sche Bankensektor in besonderem Maße exponiert (Tabelle 15). Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass sich das inländische Bankensystem in vielen dieser Länder fast ausschließlich im Mehrheitsbesitz ausländischer Finanzinstitute befindet.

Tabelle 15

Kredite an mittel- und osteuropäische Länder von ausländischen Banken[1)]

Nationalität der berichtenden Banken	Mittel- und osteuropäische EU-Mitgliedsländer[2)]	Osteuropa[3)]	Osteuropa, insgesamt[4)]	
	(1)	(2)	(3)	(4)
	Mrd US-Dollar			In Relation zum Bruttoinlandsprodukt des Geberlandes[5)] (vH)
Berichtsländer[6)]	797,8	921,3	1 179,3	*X*
Europäische Länder[7)]	751,6	872,5	1 092,7	*X*
darunter:				
Belgien	79,8	80,3	87,9	*17,4*
Deutschland	100,2	124,3	163,2	*4,4*
Frankreich	77,0	85,8	134,2	*4,7*
Italien	94,8	133,3	161,7	*7,0*
Österreich	145,1	179,5	209,9	*50,6*
Schweden	82,2	82,3	96,0	*20,0*

1) Stand: März 2009.– 2) Außerhalb des Euro-Raums.– 3) Länder in Spalte (1) einschließlich der übrigen mittel- und osteuropäischen Länder ohne die Russische Föderation und Ukraine.– 4) Länder in Spalte (2) einschließlich Russische Föderation und Ukraine.– 5) Im Jahr 2008 in jeweiligen Preisen.– 6) 30 Länder, siehe BIZ Quarterly Review September 2009, Notes to Tables 9 B, Seite A111.– 7) EU-15, Norwegen, Schweiz und Türkei.

Quelle: BIZ

153. Im Frühjahr 2009 schien die Gefahr groß, dass es in einigen Ländern der Region zu einem **sich selbst verstärkenden Abwertungsprozess** kommen könne, wie er in den Jahren 1997 und 1998 während der Asienkrise zu beobachten gewesen war. Durch international koordinierte Rettungspakete von EU, IWF und Weltbank sowie die Unterstützung der EZB unter anderem über Swap-Geschäfte konnte die Situation jedoch weitgehend entschärft werden. Allerdings haben die Programme der EU, des IWF und der Weltbank den Nachteil, dass sie an Bedingungen geknüpft sind, die eine sofortige **kontraktive und damit prozyklische Wirtschaftspolitik** erfordern. Dies verstärkt – wie in der Asienkrise, wenn auch nicht so massiv – den gegenwärtigen Abschwung in den betroffenen Ländern (Weisbrot et al., 2009).

Für **Lettland** wurde im Dezember 2008 ein Rettungspaket unter anderem von EU und IWF in Höhe von 7,5 Mrd Euro beschlossen. Bedingung hierfür war, das Staatsdefizit im Jahre 2009 von prognostizierten 12,0 vH auf 5,0 vH zu reduzieren. Dies hatte drastische Einsparungen im Staatshaushalt zur Folge, die allerdings noch deutlich vergrößert werden mussten, als die vom IWF prognostizierte Zuwachsrate des lettischen Bruttoinlandsprodukts von -5,0 vH auf -18,0 vH revidiert wurde.

Alternativ zu den Konditionalkrediten des sogenannten Stand-By-Arrangements, wie sie bisher in mittel- und osteuropäischen Ländern genutzt wurden, hat der IWF im März 2009 eine

flexible Kreditlinie eingerichtet. Länder, die sich bisher durch besonders gute Fundamentaldaten und nachhaltige Politik ausgezeichnet haben, können sich für die Nutzung dieser flexiblen Kreditlinie qualifizieren. Zur Krisenprävention oder im Falle einer Krise können diese Länder dann Mittel aus der flexiblen Kreditline des IWF ohne weitere Bedingungen erhalten, sodass eine prozyklische Finanzpolitik vermieden werden kann.

154. Es besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass eine vollständige Mitgliedschaft in der Europäischen Währungsunion während der Finanzmarktkrise ein wesentlicher stabilisierender Faktor war. So zeigten sich Slowenien und die Slowakei, die den Euro bereits eingeführt haben, relativ unbeeindruckt von den Turbulenzen im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise. Es stellt sich somit die Frage, ob es für die finanzielle Stabilität der EU-Mitgliedsländer dieses Raums nicht vorteilhaft wäre, eine engere **währungspolitische Verzahnung** zu schaffen, um das Risiko einer sich selbst verstärkenden Spirale aus Abwertung und einer steigenden Verschuldung des privaten Sektors in heimischer Währung definitiv zu beseitigen.

155. Nach den geltenden Bestimmungen müssen EU-Mitgliedsländer, die der dritten Stufe der Europäischen Währungsunion beitreten wollen, gemäß Artikel 121 des EG-Vertrags vier **Konvergenzkriterien** erfüllen. Während sich diese Kriterien für die EU-12, für die sie ursprünglich geschrieben wurden, als sinnvoll erwiesen haben, ist dies für die EU-27 nicht mehr ohne weiteres gegeben:

- Probleme stellen sich vor allem beim **Inflations-Kriterium**, wonach ein Mitgliedsland eine Preissteigerungsrate aufweisen muss, die den Durchschnittswert der drei EU-Mitgliedsländer mit der niedrigsten Inflationsrate um nicht mehr als 1,5 vH überschreiten darf. Dies benachteiligt die neuen Kandidaten, weil es in einer Europäischen Gemeinschaft aus 27 statt aus zwölf Staaten schwieriger ist, ähnliche Werte wie die drei Staaten mit den niedrigsten Raten zu erreichen. Zudem kann der relevante Durchschnitt durch Länder bestimmt werden, die nicht zum Euro-Raum zählen. So verfehlte Litauen im Jahr 2006 dieses Kriterium mit einer Inflationsrate von 2,7 vH für den Referenzzeitraum um ein Promille, weil der Referenzwert neben Finnland von Schweden und Polen bestimmt wurde, die damals wechselkursbedingt sehr niedrige Inflationsraten aufwiesen. In der derzeitigen, durch deflationäre Tendenzen geprägten wirtschaftlichen Lage könnte das Kriterium dazu führen, dass ein Kandidat eine Inflationsrate erreichen muss, die sogar unter dem Zielwert der EZB von knapp unter 2 vH liegt.

- Das **Defizitkriterium** kann sich ebenfalls für längere Zeit als eine große Hürde erweisen. Als Folge der aktuellen Wirtschaftskrise dürften sich im Jahr 2010 einige EU-Mitgliedsländer in Mittel- und Osteuropa strukturellen Defizitquoten in der Größenordnung von 5 vH gegenübersehen, für Lettland ist sogar mit einem Fehlbetrag von 12 vH zu rechnen. Selbst bei einer konsequenten Konsolidierungsanstrengung dürfte das Defizitkriterium in solchen Ländern auf längere Zeit den Eintritt in den Euro-Raum verhindern.

156. Hilfreich wäre deshalb eine **Änderung der Konvergenzkriterien**, insbesondere eine Neuformulierung des Inflationskriteriums, wonach allein das Inflationsziel der EZB für den Referenzwert maßgeblich ist. Allenfalls theoretisch denkbar wäre ein – mit hohen stabilitäts-

politischen Risiken verbundener – völliger Verzicht auf eine solche Eingangsprüfung. Allerdings würde selbst eine Neuformulierung eines Konvergenzkriteriums eine von allen Mitgliedstaaten akzeptierte Änderung des EG-Vertrags (Artikel 121) erforderlich machen, deren Ergebnis unsicher ist und zudem erst nach einigen Jahren vorliegen würde. Gleichwohl sollte im Interesse eines stetigen Fortgangs der währungspolitischen Integration eine Neufassung zumindest des Inflations-Kriteriums in Angriff genommen werden.

157. In Anbetracht dieser Hindernisse könnte sich ein Land dazu entscheiden, den Euro unilateral, das heißt ohne Absprache mit der EZB oder der Europäischen Union, als alleiniges Zahlungsmittel einzuführen (**Euroisierung**). Zwar gibt es ein solches Arrangement – ohne Mitsprache- und Stimmrechte im Eurosystem – mit dem Kosovo und mit Montenegro, aber die Europäische Union und die EZB haben deutlich gemacht, dass eine Ausweitung nicht erwünscht ist. Ohne die Unterstützung durch die Gemeinschaft wäre die finanzielle Situation eines Landes nach der Euroisierung ähnlich instabil wie davor, da es an einem **Lender of Last Resort** fehlt, der bei einem Vertrauensverlust in das heimische Bankensystem in der Lage wäre, die notwendige Bereitstellung von Euro-Bargeld zu gewährleisten.

158. Wenn man die neuen EU-Mitgliedsländer mit einer hohen Fremdwährungsverschuldung verlässlich vor Entwicklungen wie im Fall der Asienkrise schützen möchte, wäre dies am einfachsten über eine Änderung der Regelungen des **Wechselkursmechanismus II** (WKM II) zu erreichen. Eine zumindest zweijährige, spannungsfreie Teilnahme an diesem Regelwerk ist als weiteres Konvergenzkriterium Voraussetzung für die Aufnahme in die Währungsunion. Derzeit sind neben Dänemark nur die drei baltischen Länder Mitglied in diesem Arrangement. Nach den Bestimmungen des WKM II (Entschließung des Rates vom 16. Juni 1997) können die Teilnehmerländer bei Interventionen auf die „sehr kurzfristige Finanzierung“ zugreifen, die ihnen auf kurze Sicht quantitativ unbegrenzte Euro-Kredite durch die EZB zur Verfügung stellt. Allerdings müssen diese innerhalb weniger Monate in der Form von Euro-Guthaben oder anderen internationalen Reservewährungen wieder getilgt werden. Es besteht also eine harte Budget-Restriktion für die Mitgliedsländer.

Wenn sich die EZB bereit erklären würde, entweder auf eigene Rechnung zur Stützung von Mitgliedswährungen des WKM II aktiv zu werden oder aber bei der Inanspruchnahme der „sehr kurzfristigen Finanzierung“ die Rückzahlungsfrist auf einen Zeitraum vom mehreren Jahren auszuweiten, würde dies erheblich zur Stabilisierung der Situation beitragen. Dann könnte ein Mitgliedsland des WKM II im Prinzip nicht mehr zum Opfer einer spekulativen Attacke werden, die darauf setzt, dass ein Land nur über begrenzte Währungsreserven zur Verteidigung seiner Währung verfügt. Die WKM II-Mitgliedschaft käme dann **de facto** einer vollständigen **Teilnahme an der Währungsunion** gleich.

Eine solche Ausweitung der Beistandsmechanismen liegt im Interesse der finanziellen Stabilität sowohl in den neuen Mitgliedsländern als auch im Euro-Raum. Da sie die vom Devisenmarkt tendenziell ausgehenden Disziplinierungsmechanismen weitgehend außer Kraft setzt, ist sie jedoch nicht ohne Risiken. Die hier diskutierten Maßnahmen wären deshalb nur dann vertretbar, wenn sie mit verbindlichen Verpflichtungen zur **fiskalpolitischen Konsolidierung**

einhergingen. Ein Modell hierfür ist der bereits beschriebene Konsolidierungspakt (Ziffern 112 ff.).

IV. Einen unkontrollierten Ausstieg aus dem US-Dollar vermeiden

159. Die schwierige Wegstrecke, die es in den nächsten Jahren zu bewältigen gilt, könnte zudem dadurch gefährdet werden, dass es zu abrupten Veränderungen bei den Weltwährungsverhältnissen kommt. Nach dem weltweit massiven Anstieg von US-Dollar-Reserven in den letzten Jahren besteht ein möglicher Auslöser für Instabilität auf den Devisenmärkten in einem unkontrollierten Ausstieg, vor allem von Schwellenländern, aus dem US-Dollar als Reservewährung.

1. Der US-Dollar ist nach wie vor die wichtigste Reservewährung

160. In diesem Jahrzehnt ist es zu einem ungewöhnlich starken Anstieg der Währungsreserven von Notenbanken gekommen. Sie beliefen sich im Jahr 2008 in US-Dollar bewertet auf rund 6,6 Bio US-Dollar, damit war das Volumen dieser Aktiva fast viermal so hoch wie im Jahr 1999. Besonders ausgeprägt war die Zunahme bei der Gruppe der **Schwellenländer**, die ihre entsprechenden Aktiva in diesem Zeitraum von 0,7 Bio US-Dollar auf 4,2 Bio US-Dollar ausweiteten.

Bei den Industrieländern war die Entwicklung mit einem Anstieg um 1,3 Bio US-Dollar sehr viel verhaltener, sie ist vor allem auf die starken Devisenmarkt-Interventionen Japans in den Jahren 2002 bis 2004 zurückzuführen.

Unter den Schwellen- und Entwicklungsländern ist keine einheitliche Entwicklung zu erkennen. Bezieht man die internationalen Reserven auf das Bruttoinlandsprodukt, so sind große Unterschiede im Niveau des Jahres 2008 wie auch in der Veränderung über den Zeitraum von 2000 bis 2008 zu erkennen (Tabelle 16, Seite 110). Besonders hohe Bestände in Relation zu ihrer Wirtschaftsleistung weisen die asiatischen Schwellenländer auf. Hierbei zeigt sich insbesondere das Bestreben, nach den schlechten Erfahrungen mit der Asienkrise über eine ausreichende **Versicherung** gegen ähnliche makroökonomische Schocks zu verfügen. Hinzu kommen Probleme mit äußerst hohen und volatilen Kapitalströmen, beispielsweise im Zusammenhang mit den Erlösen aus Rohölexporten und dem Ausnutzen internationaler Zinsdifferenzen im Rahmen des Carry Trade. Eine wichtige Rolle spielt dabei eine teilweise stark **am US-Dollar orientierte Wechselkurspolitik**. Letzteres Motiv dürfte auch die hohen und bis zum Jahr 2007 stark zunehmenden Währungsreserven von Ländern wie China, Malaysia, der Ukraine oder Bolivien erklären.

161. Bei der starken Expansion der globalen Reserven hat sich deren **Währungsstruktur** nur vergleichsweise wenig verändert. Mit einem Anteil von 64,1 vH im Jahr 2008 an den statistisch ausgewiesenen Reserven ist der US-Dollar nach wie vor mit Abstand die wichtigste Anlagewährung, gefolgt vom Euro mit einem Anteil von 26,5 vH. Gegenüber dem Jahr 1999 mit einem Anteil des US-Dollar von 71,0 vH und einem Anteil des Euro von 17,9 vH ist dabei jedoch eine deutliche Zunahme der Reservewährungsrolle der europäischen Währung zu Lasten des US-Dollar zu beobachten.

Tabelle 16

Währungsreserven ausgewählter Schwellen- und Entwicklungsländer in Relation zum Bruttoinlandsprodukt[1)]

	2000	2003	2007	2008	Veränderung 2008/2000[2)]
	vH				Prozentpunkte
Ägypten	13,0	16,5	23,1	19,7	*6,7*
Albanien	14,7	16,0	19,3	17,8	*3,1*
Argentinien	8,6	10,3	17,0	13,7	*5,1*
Bolivien	10,5	8,2	33,8	41,4	*30,9*
Brasilien	5,0	8,8	13,5	12,3	*7,2*
Chile	19,5	20,6	10,2	13,5	*– 6,0*
China	13,8	24,6	45,2	38,6	*24,8*
Indien	8,1	17,0	24,2	20,4	*12,4*
Indonesien	17,1	14,8	12,7	9,6	*– 7,4*
Kasachstan	8,7	13,7	15,0	13,2	*4,5*
Kolumbien	8,9	11,1	9,7	9,5	*0,5*
Kroatien	15,8	24,2	23,3	18,7	*2,9*
Malaysia	29,2	38,8	54,1	40,9	*11,6*
Mexiko	5,6	8,2	8,4	8,6	*3,0*
Paraguay	8,9	14,6	19,5	17,3	*8,4*
Peru	15,7	15,9	25,0	23,7	*8,0*
Philippinen	17,1	17,0	20,9	19,7	*2,6*
Russland	9,3	17,0	36,0	24,5	*15,2*
Südafrika	4,4	3,7	10,3	10,9	*6,6*
Südkorea	18,0	24,0	24,9	21,6	*3,6*
Thailand	26,0	28,7	34,6	39,6	*13,6*
Türkei	8,4	11,1	11,3	9,6	*1,2*
Ukraine	3,5	13,3	22,2	17,1	*13,6*
Uruguay	10,7	17,2	17,0	19,7	*9,1*
Venezuela	10,8	18,6	10,4	10,2	*– 0,6*

1) In jeweiligen Preisen.– 2) Veränderungen im Zeitraum der Jahre 2000 bis 2008.

Quelle für eigene Berechnungen: IWF

Nach Daten des US-amerikanischen Schatzamtes (US Treasury International Capital System) hielten staatliche Investoren Ende Juni 2008 US-amerikanische Wertpapiere in Höhe von 3,5 Bio US-Dollar, davon entfiel rund die Hälfte auf langfristige Staatsanleihen. Mit einem Betrag von fast einer Bio US-Dollar nehmen Papiere der staatlich geförderten Immobilienfinanzierer Fannie Mae und Freddie Mac einen relativ großen Anteil an diesen Portfolien ein. Mit 527 Mrd US-Dollar hat vor allem China in großem Maße solche Anleihen erworben. Die in dieser Statistik ausgewiesenen US-Dollar-Reserven sind etwas höher als der von der Statistik des IWF für das zweite Quartal 2008 ermittelte Betrag (2,8 Bio US-Dollar), was unter anderem darauf zurückzuführen sein dürfte, dass die IWF-Statistik anstelle aller staatlichen Investoren nur Währungsbehörden ausweist.

162. Insgesamt steht außer Zweifel, dass es dem US-Dollar gelungen ist, seine Position als wichtigste internationale Reservewährung zu behaupten, obwohl seine offizielle Reservewährungsrolle mit dem Zusammenbruch des Bretton Woods Systems im März 1973 schon vor Jahrzehnten ihr Ende gefunden hat. Auch die Finanzkrise hat diese dominante Stellung der US-amerikanischen Währung bisher nicht beeinträchtigt.

2. Reservewährung: Fluch oder Segen?

163. Auf den ersten Blick erscheint der Status einer internationalen Reservewährung als sehr attraktiv. Er ermöglicht es einem Land, Leistungsbilanzdefizite einzugehen und diese zu sehr günstigen Konditionen zu finanzieren. Insbesondere kann dadurch die mit einem negativen Außenbeitrag tendenziell verbundene Abwertung der heimischen Währung verhindert werden. Der frühere US-amerikanische Finanzminister John Connally hat diesen Sachverhalt Anfang der 1970er-Jahre so formuliert: „The Dollar is our currency, but your problem".

Schon in den 1960er-Jahren ist dieses „**exorbitante Privileg**" der Vereinigten Staaten insbesondere von französischen Politikern kritisch gesehen worden. In der jüngsten Vergangenheit hat sich – neben Russland mit Währungsreserven von 383 Mrd US-Dollar – vor allem China, das mit Währungsreserven in Höhe von insgesamt 2 175 Mrd US-Dollar (jeweils Ende Juli 2009), die Schätzungen zufolge zu drei Vierteln in US-Dollar-Aktiva gehalten werden, mit Abstand den größten Investor in diesem Bereich darstellt, dafür ausgesprochen, den US-Dollar als internationale Reservewährung abzulösen (Xiaochuan, 2009). An seine Stelle solle das Sonderziehungsrecht (SZR), die Rechnungseinheit des IWF, treten (Ziffer 167).

164. Der in den letzten Jahren zu beobachtende starke Anstieg von US-Dollar-Guthaben zahlreicher Notenbanken ist jedoch nicht ohne weiteres als das Resultat einer unangemessenen Dominanz der Vereinigten Staaten anzusehen, bei der Schwellenländer zum Aufbau von US-Dollar-Beständen gezwungen gewesen wären. In einer Reihe von Ländern ist sie vielmehr das Resultat einer **gezielten Wechselkurs-Politik**. So hat vor allem China in der durch große „globale Ungleichgewichte" gekennzeichneten Periode der Jahre von 2002 bis 2007 mit umfangreichen Interventionen am Devisenmarkt eine Aufwertung seiner Währung gegenüber dem US-Dollar in engen Grenzen gehalten (JG 2006 Ziffern 167 ff. und 205 ff.). Auf diese Weise wurde in der Phase vor dem Ausbruch der Finanzkrise verhindert, dass der Wechselkurs seine Wirkung als globaler Anpassungsmechanismus entfalten konnte. Wenn sich Vertreter Chinas heute über die Reserverolle des US-Dollar beklagen, wird dabei übersehen, dass sie hierzu durch ihre eigene Politik ganz wesentlich und sogar entgegen dem erklärten Willen der Vereinigten Staaten beigetragen haben.

Aus der Sicht der Vereinigten Staaten ist die Reservewährungsrolle deshalb nicht nur als vorteilhaft anzusehen. Indem ausländische Notenbanken eine Abwertung des US-Dollar verhindern, wird das Potenzial des internationalen Sektors der US-amerikanischen Wirtschaft behindert. Zugleich führte die Anlage der Reserven am US-amerikanischen Kapitalmarkt zu sehr niedrigen langfristigen Zinsen, wodurch die Fehlentwicklungen im Immobilienmarkt begünstigt wurden.

165. Als wichtiges Motiv für die Reservehaltung wird die **Versicherung** eines Landes gegenüber makroökonomischen Schocks genannt (Obstfeld et al., 2008). Ein Beleg hierfür sind die überdurchschnittlich hohen Reservebestände vieler Länder in Asien, mit denen sie heute deutlicher besser als während der Währungskrise des Jahres 1997 gegen Schocks gewappnet sind. In verschiedenen empirischen Studien wurde gezeigt, dass die Bestände an Währungsreserven in Schwellenländern weit über das hinausgehen, was als „**Vorsichtskasse**" im Fall von

kurzfristigen Schocks bei Importen oder Exporten sowie bei Störungen des Kapitalverkehrs erforderlich sein könnte (EZB, 2006; Jeanne und Anciére, 2008).

Ein kontrollierter Ausstieg aus dem US-Dollar

166. Bei der Diskussion über die Reservewährungsrolle des US-Dollar geht es zum einen kurz- und mittelfristig um die Frage einer besseren Diversifikation der hohen **Bestände** an Währungsreserven, ohne dass sich dabei gravierende Verwerfungen auf den internationalen Devisenmärkten einstellen. Dieses Problem würde umso drängender, je mehr es durch eine stark steigende Staatsverschuldung in den Vereinigten Staaten zu einem Vertrauensverlust in die US-amerikanische Währung käme.

Zum anderen stellt sich auf mittlere und lange Sicht vor allem die Frage, ob es Möglichkeiten gibt, einen weiteren **Anstieg** der globalen Währungsreserven dadurch zu bremsen, dass den einzelnen Staaten neben der individuellen Versicherung durch Währungsreserven kollektive Formen der Absicherung gegen exogene Schocks („Sudden Stops“) eröffnet werden, zum Beispiel durch einen autonomen Zugriff auf Überziehungs-Fazilitäten des IWF oder eine automatische Bereitstellung von IWF-Krediten beim Eintreten von ex ante definierten Schocks. Die Versicherungsfunktion des IWF könnte auch dadurch gestärkt werden, dass die Quoten des IWF so neu justiert werden, dass der Einfluss der Schwellenländer auf die Entscheidungsprozesse des Fonds gestärkt wird.

167. Für das **Bestandsproblem** existiert mit dem Modell des sogenannten **Substitutionskontos** ein schon in den 1980er-Jahren diskutierter Ansatz (Kenen, 2009; Sobol, 1979). Es sollte IWF-Mitgliedsländern die Möglichkeit geben, beim IWF US-Dollar-Reserven gegen Aktiva einzutauschen, die auf das SZR lauten. Dabei handelt es sich um einen Währungskorb, der sich aus dem US-Dollar, dem Euro, dem Yen und dem Pfund Sterling zusammensetzt (Tabelle 17).

Zu aktuellen Wechselkursen beträgt der Anteil des US-Dollar an diesem Korb 39,8 vH, auf den Euro entfallen 38,1 vH, auf den Yen 12,7 vH und auf das Pfund Sterling 9,4 vH. Damit wird deutlich, warum Länder mit hohen US-Dollar-Reserven ein großes Interesse daran haben, diese in Aktiva zu tauschen, die auf das SZR lauten. Sie könnten auf diese Weise den US-Dollar-Anteil ihrer Portfolios deutlich reduzieren. Doch darin liegt auch die Problematik eines solchen Lösungsansatzes. Wenn sich der IWF bereit erklärte, seinen Mitgliedsländern in größerem Umfang eine Substitution von US-Dollar-Reserven durch SZR-Reserven zu ermöglichen, würde das Risiko eines Wertverlustes beim US-Dollar von einzelnen Mitgliedsländern auf die internationale Staatengemeinschaft übertragen: Ein vom IWF betriebenes Substitutionskonto würde auf seiner Aktivseite US-Dollar-Aktiva halten, auf der Passivseite würden die von ihm emittierten, auf das SZR lautenden Aktiva verbucht. Durch eine US-Dollar-Abwertung entstehende Verluste eines Substitutionskontos müssten vom IWF übernommen werden.

Tabelle 17

Zusammensetzung des Sonderziehungsrechts[1)]

Währung	Betrag im SZR-Währungskorb in nationalen Währungs-einheiten	Aktueller Wechsel-kurs gegenüber dem US-Dollar	US-Dollar Äquivalent	Anteil am Korb in vH
	(1)	(2)	(3) = (2) * (1)	(4) = (3) / 1,589023
Euro	0,4100	1,47640	0,605324	*38,1*
Japanischer Yen	18,4000	90,85000	0,202532 [a)]	*12,7*
Pfund Sterling	0,0903	1,65190	0,149167	*9,4*
US-Dollar	0,6320	1,00000	0,632000	*39,8*
			1,589023	*100*

1) www.imf.org/external/np/fin/data/rms_sdrv.aspx. Stand: 4. November 2009.– a) (3) = (1) / (2).

Quelle: IWF

168. Ein wichtiger, in der Öffentlichkeit allerdings kaum bemerkter Schritt zu einem mit dem Substitutionskonto vergleichbaren Arrangement ist die vom IWF im Juli 2009 beschlossene Emission von auf das SZR lautenden Schuldscheinen (Notes), die eine Laufzeit von einem Jahr bis zu fünf Jahren aufweisen. Das Potenzial für dieses Instrument ist daran abzulesen, dass es für den IWF im Prinzip keine quantitative Obergrenze für diese Papiere gibt. Das erste **Note Purchase Agreement** mit einem Volumen von 50 Mrd US-Dollar wurde im September 2009 mit China getroffenen. Indien und Russland haben ihr Interesse an solchen Papieren bekundet.

Auch wenn es auf der einen Seite zu begrüßen ist, dass der Fonds auf diese Weise zusätzliche Mittel erhält, ist zugleich zu berücksichtigen, dass es dabei zu einer Vergemeinschaftung nationaler Risiken kommt.

169. Es ist deshalb zu prüfen, ob sich die Staaten mit hohen US-Dollar-Reserven nicht selbst vor einer stärkeren Abwertung des US-Dollar schützen sollten. Da es im **Eigeninteresse** dieser Akteure liegen müsste, einem unkontrollierten Ausstieg aus dem US-Dollar entgegenzuwirken, könnten sie einer solchen Entwicklung entgegentreten, indem sie eine gemeinsame Verpflichtung eingehen, ihre US-Dollar-Guthaben nicht abrupt, sondern koordiniert und nur über einen längeren Zeitraum in andere Währungen zu transferieren.

Dass eine solche Koordinationslösung zwischen Notenbanken möglich ist, verdeutlicht das **Washingtoner-Goldabkommen** aus dem Jahr 1999, in dem sich die Mitgliedsnotenbanken des Eurosystems sowie die Schwedische und die Schweizerische Notenbank verpflichtet haben, ihre Goldverkäufe über einen Zeitraum von fünf Jahren quantitativ zu begrenzen. Das Abkommen wurde in den Jahren 2004 und 2009 für jeweils weitere fünf Jahre verlängert. Das am 7. August 2009 beschlossene Abkommen sieht vor, dass die beteiligten Länder insgesamt jährlich nicht mehr als 400 Tonnen Gold verkaufen. Die Quoten für die einzelnen Länder werden im Rahmen eines abgestimmten Programms festgelegt.

170. Für die **Wirtschaft in Deutschland und im Euro-Raum**, die sich in den nächsten Jahren ohnehin einer schwierigen Wegstrecke gegenüber sieht, stellte eine abrupte Euro-Aufwertung gegenüber dem US-Dollar ein erhebliches Risiko dar. Es liegt also im Interesse der deutschen Wirtschaftspolitik, dass sich die Diversifikation der globalen Währungsreserven möglichst friktionsfrei vollzieht. Die vom IWF ermöglichte Diversifikation durch die Emission von Schuldscheinen ist daher im Grundsatz positiv zu bewerten. Allerdings sollte auch an die **Eigenverantwortung** der Reservehalter appelliert werden. Dazu könnte es hilfreich sein, die Möglichkeit einer Diversifikation über den IWF quantitativ zu beschränken und sie zugleich davon abhängig zu machen, dass sich ein Land zu einer freiwilligen Selbstbeschränkung beim Verkauf von US-Dollar-Reserven bereit erklärt. Damit könnten die Anreize für ein international koordiniertes Vorgehen beim Ausstieg aus dem US-Dollar deutlich erhöht werden.

Literatur

Balassone, F., D. Franco und S. Zotteri (2007) *The Reliability of EMU Fiscal Indicators: Risks and Safeguards*, Temi di discussione del Servizio Studi, Banca d’Italia, 633.

Buiter, W. (2005) *The ‘Sense and Nonsense of Maastricht’ Revisited: What Have We Learnt About Stabilization In EMU?* CEPR Discussion Paper, 5405, Dezember.

Buti, M., J. Nogueira Martins und A. Turrini (2007) *From Deficits to Debt and Back: Political Incentives under Numerical Fiscal Rules*, CESifo Economic Studies, 53 (1), 115 - 152.

Calmfors, L. (2006) *The Revised Stability and Growth Pact – A Critical Assessment*, The Journal for Money and Banking of the Bank Association of Slovenia.

Ciccarelli, M. und J. A. Garcia (2009) *What Drives Euro Area Break-even Inflation Rates?*, EZB Working Paper Series, 996, Januar.

Dabán Sánchez, T., E. Detragiache, G. di Bella, G. M. Milesi-Ferretti und S. Symansky (2003) *Rules-Based Fiscal Policy in France, Germany, Italy and Spain*, IMF Occasional Paper, 225.

Decressin, J. und D. Laxton (2009) *Gauging Risks for Deflation*, IMF Staff Position Note, SPN/09/01.

Europäische Zentralbank (2006) *The Accumulation of Foreign Reserves*, Occasional Paper Series, 43, Februar.

Europäische Kommission (2009a) *Public Finances in EMU 2009*, European Economy 5.

Europäische Kommission (2009b) *Sustainability Report 2009*, European Economy 9.

Feinman, J. N. (1993) *Reserve Requirements: History, Current Practice, and Potential Reform*, Federal Reserve Bulletin, 79, 569 - 589.

Gürkaynak, R. S., B. Sack und J. W. Wright (im Erscheinen) *The TIPS Yield Curve and Inflation Compensation*, American Economic Journal: Macroeconomics, 2010 (1).

Internationaler Währungsfonds (2009) *World Economic Outlook*, Oktober.

Jeanne, O. und R. Ranciére (2008) *The Optimal Level of International Reserves for Emerging Market Countries: A New Formula and Some Applications*, CEPR Discussion Paper, 6723.

Kenen, P. (2009) *Revisiting the Substitution Account*, http://www0.gsb.columbia.edu/ipd/pub/Substitution_Account_Draft_with_Tables_Inserted.pdf.

Kumar, M., T. Baig, J. Decressin, C. Faulkner-MacDonagh und T. Feyzioglu (2003), *Deflation: Determinants, Risks, and Policy Options*, IMF Occasional Paper, 221.

Milesi-Ferretti, G. M. (2003) *Good, Bad or Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting*, Journal of Public Economics, 88, 377 - 394.

Obstfeld, M., J. C. Shambaugh und A. M. Taylor (2008) *Financial Stability, the Trilemma, and International Reserves*, NBER Working Paper 14217.

Romer, C. D. und D. H. Romer (1989) *Does Monetary Policy Matter? A New Test in the Spirit of Friedman and Schwartz*, NBER Macroeconomics Annual, Vol. 4, ed. by O. J. Blanchard and S. Fischer (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

Savage, J. D. und A. Verdun (2009) *Reforming Europe's Stability and Growth Pact: Lessons from the American Experience in Macrobudgeting*, Internet: http://www.unc.edu/euce/eusa2007/papers/savage-j-09b.pdf

Sobol, D. (1979) *A Substitution Account: Precedents and Issues, Federal Reserve Bank of New York*, Quarterly Review.

Weisbrot, M., R. Ray, J. Johnston, J. A. Cordero und J. A. Montecino (2009) *IMF-Supported Macroeconomic Policies and the World Recession: A Look at Forty-One Borrowing Countries*, Center for Economic Policy Research, Washington.

Xiaochuan, Z. (2009) *Reform of the International Monetary System*, http://www.pbc.gov.cn/english/detail.asp?col=6500&id=178.

VIERTES KAPITEL

Finanzsystem am Tropf: Vor schwierigen Entzugsprozessen

Das Wichtigste in Kürze

Ein Jahr nach dem Absturz: Stabilisierung dank staatlicher Stützung

Auf den internationalen Finanzmärkten sind aktuell deutliche Zeichen der Entspannung erkennbar. Dennoch bestehen weiterhin erhebliche stille Lasten in den Bilanzen des Bankensektors. Weltweit werden die Verluste der Banken auf 2,8 Bio US-Dollar geschätzt, von denen bisher höchstens die Hälfte verarbeitet worden ist.

Die staatlichen Hilfsmaßnahmen in Deutschland beruhten auf freiwilliger Teilnahme mit hohen Auflagen und wurden nur wenig in Anspruch genommen. Die Restrukturierung der Banken ist nur zögerlich vorangekommen und die Kreditversorgung bleibt gefährdet. Die Institute sind nun einem konservativen Stress-Test zu unterwerfen und im Falle von ungenügenden Kapitalpuffern zur Rekapitalisierung oder zur Auslagerung von Problemaktiva zu verpflichten.

Die Notmaßnahmen von Zentralbanken und Regierungen konnten zwar das System vor dem Kollaps bewahren, sie haben aber gleichzeitig die schon zuvor bestehenden Anreizprobleme im Finanzsektor noch um Größenordnungen vervielfacht. Der marktwirtschaftliche Sanktionsmechanismus wurde ausgeschaltet und durch eine staatliche Garantie ersetzt. Die zentrale Herausforderung für den Staat besteht deshalb darin, den Rückzug aus der impliziten Absicherung privater Risiken anzutreten. Die dazu erforderliche Strategie sollte auf vier Säulen beruhen.

Vier Säulen einer reformierten Finanzordnung

Erstens müssen mit einem speziellen Regulierungssystem für systemrelevante Finanzinstitute die Ansteckungseffekte im Fall einer Krise reduziert werden. Dazu sind die Institute in Abhängigkeit ihrer Systemrelevanz zur privaten Versicherung in der Form einer Abgabe in einen europäischen Stabilisierungsfonds zu verpflichten. Außerbörslich gehandelte Derivate sind weitgehend auf standardisierte Plattformen zu überführen.

Zweitens muss der marktwirtschaftliche Mechanismus der Insolvenz für Banken wieder in Kraft gesetzt werden. Dazu ist ein dauerhaftes Restrukturierungsregime erforderlich, das ebenfalls für systemisch relevante und grenzüberschreitend tätige Institute greift. Die Aufsicht muss verpflichtet werden, schon bei beginnender Schieflage schnell und umfassend einzugreifen. Zudem müssen Handlungsoptionen für den Umgang mit Problembanken geschaffen werden, die sowohl Sanierung als auch Liquidation vorsehen.

Drittens muss zur Vermeidung von zukünftigen Krisen der Anreiz zur exzessiven Risikoübernahme im Aufschwung reduziert werden. Hierzu sind antizyklisch wirkende Maßnahmen erforderlich. Die Wichtigste ist eine im Konjunkturzyklus variierende Leverage Ratio. Zusätzlich sollten Finanzinstitute zur Emission von Schuldverschreibungen, die in Krisensituationen automatisch in Eigenkapital umgewandelt werden, verpflichtet werden.

Viertens müssen die Aufsichtskompetenzen gestärkt und gebündelt werden. Auf der nationalen Ebene ist die Aufsicht über alle systemisch relevanten Institute der Deutschen Bundesbank zuzuordnen. Der Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin) sollte als permanente Restrukturierungsbehörde bei der Deutschen Bundesbank eingerichtet werden, dem zudem gegebenenfalls die Verantwortung für eine einheitliche Einlagensicherung übertragen wird. Auf der europäischen Ebene sind prioritär die mikro-prudenzielle Aufsicht mit Eingriffsrechten bei Einzelinstituten und die systemweite Aufsicht mit einem adäquaten Informationssystem über systemisch relevante Institute auszustatten.

I. Ein Jahr Krise und Krisenmanagement

171. Im Kampf gegen die systemische Krise haben Zentralbanken und Regierungen weitreichende Notmaßnahmen ergriffen. Die Zentralbanken weiteten zur Sicherung der Liquidität ihre Bilanzen rapide aus und die Politik stellte umfangreiche Mittel für Garantien und zur Rekapitalisierung der Banken bereit. Die Wirkung der ergriffenen Stützungsmaßnahmen war zunächst verhalten, spätestens seit dem zweiten Quartal 2009 aber deutlich erkennbar. Gerade die Aktienkurse von Finanztiteln haben in den letzten Monaten erhebliche Wertzuwächse erzielt. Man sollte sich jedoch nicht täuschen lassen: Noch immer verbleiben erhebliche Bilanzrisiken, sowohl in Form von Altlasten bei toxischen Wertpapieren als auch infolge der Abschreibungen und Wertberichtigungen, die aufgrund der Verschlechterung der Kreditqualität im Zuge der realwirtschaftlichen Krise zu erwarten sind.

Die verbleibenden Risiken sind das eine, die noch immer ungelöste Frage, wie Krisen dieses Ausmaßes verhindert werden können, das andere Problem, dem sich die Wirtschaftspolitik stellen muss. Eine der fundamentalen Ursachen der Krise war, dass die implizite Garantie des Steuerzahlers, den Gläubigern der Banken im Fall der Fälle zur Seite zu stehen, extrem verzerrte Anreize zur übermäßigen Ausweitung der Bilanzsummen und Bilanzrisiken mit sich brachte. Durch die expliziten und impliziten Stützungsmaßnahmen im Zuge des Krisenmanagements ist diese Garantie ausgeprägter denn je: Noch nie in der Geschichte finanzieller Unternehmungen hatten „so wenige so vielen so viel Geld zu verdanken“ (King, 2009).

Erforderlich ist nun ein Exit, der mindestens ebenso heikel ist wie der Rückzug aus den expansiven geld- und finanzpolitischen Maßnahmen zur Stützung der Realwirtschaft. Die große Herausforderung besteht nämlich nicht in der an sich schon schwierigen Rückführung der expliziten Stützungsmaßnahmen, die ohnehin Jahre in Anspruch nehmen wird. Die wirkliche Herausforderung besteht im **Rückzug aus der impliziten Absicherung** privater Risiken durch die Allgemeinheit. Die Parallelen zur Finanzpolitik sind offensichtlich. Wie bei der Finanzpolitik muss zunächst mit Bedacht vorgegangen werden, da die erforderlichen Maßnahmen mit höheren Eigenkapitalanforderungen und deshalb mit einem geringeren Kreditvergabepotenzial einhergehen werden. Eine zu rasche Verschärfung der Regulierung könnte deshalb den noch fragilen Aufschwung gefährden. Wie bei der Finanzpolitik muss nach Festigung der Realwirtschaft umso resoluter vorgegangen werden, da nicht nur eine Rückkehr zum Status quo ante, sondern die Durchsetzung einer grundsätzlich reformierten Finanzmarktordnung das Ziel sein muss. Wie bei der Finanzpolitik werden die Widerstände der Partikularinteressen erheblich und mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit sogar besser organisiert sein. Auch vor diesem Hintergrund sollten die hohen Wertzuwächse bei Finanztiteln zu denken geben. Die Erwartung, dass die von der internationalen Gemeinschaft vorangetriebenen Reformen, deren Stoßrichtung zu begrüßen ist, tatsächlich zu höheren Kapitalpuffern und damit geringeren Ertragspotenzialen führen, ist augenscheinlich wenig ausgeprägt.

1. Internationales Krisenmanagement: Entspannung, aber keine Normalisierung

172. Während die Regierungen zunächst mit **Ad-hoc-Maßnahmen** reagierten, wurden wenige Wochen nach der Insolvenz von Lehman Brothers strukturierte **Stützungsprogramme** aufgelegt. Bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt befindet sich Deutschland bei den insgesamt zur Verfügung gestellten Mitteln mit einer Quote von 24 vH im Mittelfeld (Tabelle 18); mit rund 62 vH liegt beispielsweise der Wert für das Vereinigte Königreich deutlich höher. Eine Sonderstellung nimmt Irland ein, das mehr als das Dreifache des eigenen Bruttoinlandsprodukts für staatliche Hilfsprogramme vorgesehen hat.

Tabelle 18

Staatliche Rettungsmaßnahmen seit Oktober 2008[1)]

Stand: August 2009

Länder und Ländergruppen	Rekapitalisierungsmaßnahmen		Garantien		Vermögenssicherung/ Risikoübernahme		Vorgesehene Mittel in Relation zum Bruttoinlandsprodukt des Jahres 2008
	strukturierte Programme	Ad-hoc-Maßnahmen	garantierte Bondemissionen	andere Garantien, Darlehen	strukturierte Programme	Ad-hoc-Maßnahmen	
	Mrd Euro						vH
EU (27)	116,8 (245)	59,6	574,8 (2 095)	233,1 (.)	544,2 (836)	64,8	*29,0*
darunter:							
Euro-Raum (16)	78,9 (171)	57,1	409,5 (1 677)	229 (.)	23,7 (198)	64,8	*26,0*
davon:							
Belgien	. (.)	18,4	4 (.)	90,8 (.)	. (.)	16,8	*38,0*
Deutschland[2)]	21,9 (40)	18	127,7 (400)	75 (.)	5,9 (40)	26,6	*24,0*
Finnland	. (4)	.	. (50)	0 (.)	. (.)	.	*29,0*
Frankreich	20 (21)	1	123,8 (320)	0 (.)	. (.)	.	*18,0*
Griechenland	3,8 (5)	.	2,5 (15)	0 (.)	4,4 (8)	.	*12,0*
Irland	12,5 (10)	.	25,4 (485)	0 (.)	. (90)	.	*315,0*
Italien	. (12)	.	. (.)	0 (.)	. (50)	.	*4,0*
Luxemburg	. (.)	2,9	1 (.)	4,5 (.)	. (.)	.	*23,0*
Malta	. (.)	.	. (.)	0 (.)	. (.)	.	.
Niederlande	13,8 (20)	16,8	44,7 (200)	50 (.)	. (.)	21,4	*52,0*
Österreich	7 (15)	.	23,2 (75)	0 (.)	. (.)	.	*32,0*
Portugal	. (4)	.	4,9 (20)	0 (.)	. (.)	.	*14,0*
Slowakei	. (.)	.	1,5 (.)	0 (.)	. (.)	.	.
Slowenien	. (.)	.	. (12)	0 (.)	. (.)	.	*32,0*
Spanien	. (.)	.	35,1 (100)	9 (.)	19,3 (50)	.	*15,0*
Zypern	. (.)	.	. (.)	0 (.)	. (.)	.	.
Vereinigtes Königreich	37,8 (55)	1,7	121,8 (273)	1,1 (.)	520,5 (638)	.	*62,0*
Vereinigte Staaten ...	257,2 (580)	19,1	219,8 (1 068)	26,7 (676)	219,5 (1 148)	74,9	*33,0*

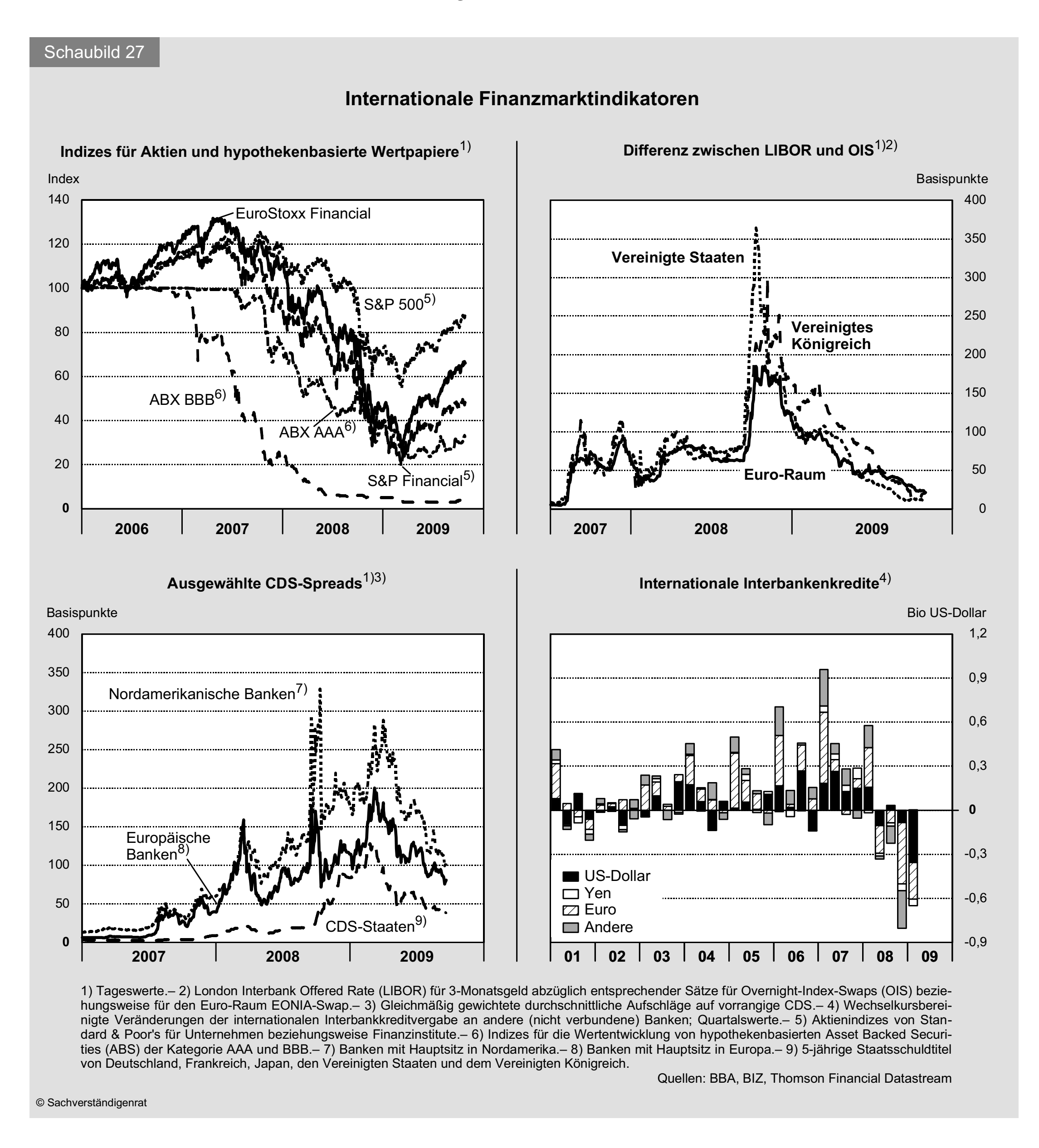
1) In Klammern maximal vorgesehene Mittel.– Lesehilfe: In Deutschland wurden 400 Mrd Euro für Garantien vorgesehen, wovon von Banken 127,7 Mrd Euro eingelöst wurden.– 2) Stand: 8. Oktober 2009. Die Mittel in Höhe von 80 Mrd Euro, die für Rekapitalisierung und Risikoübernahme zur Verfügung stehen, wurden zu gleichen Teilen auf diese beiden Positionen umgelegt.

Quellen: SoFFin, Stolz und Wedow (2009)

Von den bereitgestellten Hilfspaketen wurden jedoch nur Teile eingelöst. Die Länder des Euro-Raums sowie die Vereinigten Staaten weisen relativ geringe Einlösungsquoten von unter 50 vH auf, britische Banken nahmen Hilfsmaßnahmen in deutlich größerem Umfang in An-

spruch. Dort lag der Schwerpunkt der Maßnahmen im Bereich der Vermögenssicherung. In den Vereinigten Staaten wurden hingegen in erster Linie Rekapitalisierungen durchgeführt.

173. Die massiven Anstrengungen von staatlicher Seite haben zu einer deutlichen Entspannung auf Geld-, Aktien- und Anleihemärkten geführt. Die Wirkung staatlicher Maßnahmen macht sich insbesondere seit dem zweiten Quartal 2009 bei Finanztiteln bemerkbar (Schaubild 27, links oben). Daneben deuten verschiedene Indikatoren zur Erfassung der Risikoscheu und des Misstrauens zwischen einzelnen Finanzmarktakteuren in den letzten Monaten auf eine spürbare Reduktion des Stressniveaus hin. So ist beispielsweise die Differenz der Zinssätze für unbesicherte (LIBOR) und besicherte (OIS) Interbankenkredite, die im Oktober 2008 einen Höhepunkt erreicht hatte, kontinuierlich gesunken (Schaubild 27, rechts oben). Aktuell befinden sich die Zinsaufschläge in etwa auf dem Niveau vom Januar 2008. Für



1) Tageswerte.– 2) London Interbank Offered Rate (LIBOR) für 3-Monatsgeld abzüglich entsprechender Sätze für Overnight-Index-Swaps (OIS) beziehungsweise für den Euro-Raum EONIA-Swap.– 3) Gleichmäßig gewichtete durchschnittliche Aufschläge auf vorrangige CDS.– 4) Wechselkursbereinigte Veränderungen der internationalen Interbankkreditvergabe an andere (nicht verbundene) Banken; Quartalswerte.– 5) Aktienindizes von Standard & Poor's für Unternehmen beziehungsweise Finanzinstitute.– 6) Indizes für die Wertentwicklung von hypothekenbasierten Asset Backed Securities (ABS) der Kategorie AAA und BBB.– 7) Banken mit Hauptsitz in Nordamerika.– 8) Banken mit Hauptsitz in Europa.– 9) 5-jährige Staatsschuldtitel von Deutschland, Frankreich, Japan, den Vereinigten Staaten und dem Vereinigten Königreich.

Quellen: BBA, BIZ, Thomson Financial Datastream

© Sachverständigenrat

Interbankenkredite in US-Dollar wurden ähnlich niedrige Aufschläge zuletzt beim Ausbruch der Krise im August 2007 beobachtet. Dennoch kann von einer Rückkehr zur Normalität auf den Geldmärkten noch nicht die Rede sein, denn noch immer sind die Banken abhängig von der großzügigen Liquiditätsversorgung durch die Zentralbanken.

Auf den **Anleihemärkten** zeichnete sich ab dem zweiten Quartal 2009 ebenfalls eine Entspannung ab. Zu Anfang des Jahres war es zunächst zu einem deutlichen Auseinanderlaufen der Risikoaufschläge bei Staatsanleihen gekommen. Dies verschärfte die Verzerrung der relativen Preise, die mit staatlichen Garantien notwendigerweise einhergeht: Stabile Banken aus Volkswirtschaften mit hohen Zinsaufschlägen mussten oft wesentlich höhere Zinsbelastungen für die mit Staatsgarantie ausgestatteten Wertpapieremissionen schultern als instabile Banken aus Volkswirtschaften, die wie Deutschland von ihrem Status als sicherer Hafen profitierten. Ab dem zweiten Quartal näherten sich die Zinsaufschläge allerdings wieder an.

Euphorie über die sich entspannenden Märkte wäre allerdings verfehlt. Es besteht die Gefahr, dass einzelne zarte Aufhellungen zu übermäßig optimistischen Einschätzungen führen. Denn andere Indikatoren weisen darauf hin, dass im Finanzsektor ein **weiterhin hohes Stressniveau** herrscht. Zwar sind die Aufschläge der Credit Default Swaps (CDS) – Kreditderivate zum Handeln von Ausfallrisike – für nordamerikanische und europäische Banken seit der Verschärfung der Systemkrise im September 2008 gesunken; sie befinden sich allerdings noch immer auf einem äußerst hohen Niveau (Schaubild 27, links unten).

Auf den **Verbriefungsmärkten** sind die Risikoaufschläge ebenfalls nach wie vor beträchtlich. Nicht nur Ausfälle von US-amerikanischen Immobilienkrediten, sondern auch bei Studentendarlehen und Kreditkartenschulden werden noch immer als hoch eingeschätzt. Weite Teile des Verbriefungsmarkts liegen brach. Das gesamte Emissionsvolumen, das im Jahr 2007 nahezu vier Bio US-Dollar betrug, hatte sich schon im Jahr 2008 fast halbiert (BIZ, 2009). Ein Großteil aktueller Verbriefungstransaktionen wird zudem lediglich zur Liquiditätsbeschaffung bei Zentralbanken durchgeführt.

Zudem hält das globale **Deleveraging**, also der Abbau von Bilanzpositionen zur Reduktion der Schuldenhebel, an. Zunächst begegneten viele Banken dem Refinanzierungsdruck vor allem, indem internationale Forderungen gegenüber (unverbundenen) Instituten zurückgeführt wurden (Schaubild 27, rechts unten). Sie verringerten ihre Auslandspositionen im ersten Quartal 2009 um nahezu 650 Mrd US-Dollar. Mit dieser Kontraktion der Kreditvergabe am internationalen Interbankenmarkt ist einerseits eine Tendenz zur Renationalisierung der Finanzsysteme verbunden. Andererseits verdeutlicht der aktuell zwar gezügelte, aber dennoch voranschreitende Abbau der Schuldenhebel die weiterhin bestehenden Risiken für die Kreditversorgung der Realwirtschaft.

174. Hinsichtlich der Bankbilanzen ist die Situation ebenfalls trügerisch. Die Unsicherheit bezüglich der Werthaltigkeit vieler Aktiva ist weiterhin äußerst hoch. Schätzungen der Abschreibungen und Kapitalerhöhungen für **Banken** zeigen weiterhin **hohe stille Lasten** an. Von den für den Zeitraum der Jahre 2007 bis 2010 geschätzten 2 810 Mrd US-Dollar an welt-

weiten Abschreibungen entfallen rund ein Drittel auf die Vereinigten Staaten (Tabelle 19). Während US-amerikanische Banken bereits 60 vH dieses Abschreibungsbedarfs realisiert haben, liegen die Quoten der anderen Regionen bei etwa 40 vH. Sollten diese Schätzungen zutreffen, stünde weiterhin ein erheblicher Teil an vorzunehmenden Abschreibungen aus. Neben den Banken ist hierbei die **Versicherungsbranche** als weiterer Akteur zu berücksichtigen, der in den kommenden Monaten ebenfalls noch an den Folgen der Finanzkrise zu tragen haben wird.

Tabelle 19

Abschreibungen der Banken weltweit

Mrd US-Dollar, 2. Quartal 2007 bis 4. Quartal 2010

	Vereinigte Staaten	Euro-Raum	Vereinigtes Königreich[1)]	Andere europäische Länder[2)]	Asiatische Banken[3)]	Insgesamt
Geschätzte Abschreibungen, insgesamt[4)]	1 025	814	604	201	166	2 810
Kapitalpositionen vom 2. Quartal 2007 bis Ende 2. Quartal 2009						
Gemeldete Abschreibungen	610	350	260	80	.	1 300
Kapitalerhöhungen	500	220	160	50	.	930
Nachrichtlich:						
Erwartete Abschreibungen und Gewinne vom 3. Quartal 2009 bis Ende 4. Quartal 2010						
Erwartete Abschreibungen	420	470	140	120	.	1 150
Erwartete Nettobilanzgewinne ..	310	360	110	60	.	840

1) Unterstellt sind die bis Mitte September 2009 implementierten Vermögenssicherungsprogramme.– 2) Dänemark, Island, Norwegen, Schweden und Schweiz.– 3) Australien, Hongkong, Japan, Neuseeland und Singapur.– 4) Die geschätzten insgesamten Abschreibungen unterscheiden sich von der Summe der gemeldeten und erwarteten Abschreibungen aufgrund von Rundungsfehlern und unterschiedlichen Annahmen bezüglich der Stützungsmaßnahmen. Zu den Einzelheiten siehe IWF (2009b).

Quelle: IWF

Vor dem Hintergrund teils hoher Gewinne in den letzten Monaten wird vielfach die Hoffnung geäußert, dass die Banken den verbleibenden Kapitalbedarf unter Verwendung **zukünftiger Erträge** absorbieren können. Diesbezügliche Schätzungen sind aktuell mit hoher Unsicherheit belegt. Trotzdem ist davon auszugehen, dass dies nur zum Teil gelingen wird. Die hohen Einnahmen in der ersten Hälfte des Jahres 2009 reflektierten zu großen Teilen Sonderfaktoren wie Erträge aus dem Eigenhandel, die so für die nächsten Quartale nicht zu erwarten sind.

175. Ein aktuell noch höher einzuschätzendes Risiko besteht darin, dass die Bankbilanzen von weiteren Schockwellen getroffen werden, wenn sich die realwirtschaftliche Eintrübung in einem weiteren Anstieg der Unternehmenskreditausfälle bemerkbar macht. So gehen aktuelle Schätzungen davon aus, dass sich die Ausfallraten von Unternehmenskrediten weltweit in der zweiten Jahreshälfte 2009 auf 16 vH verdoppeln könnten (EZB, 2009). Eine Verschlechterung der Bonität der Unternehmenskredite erhöht die erforderliche Eigenkapitalunterlegung und

verringert den Spielraum zur Neukreditvergabe. Weitere Belastungen dürften von der erwarteten weiteren Eintrübung bei gewerblichen Immobilien ausgehen.

2. Das Krisenmanagement in Deutschland

176. Die deutsche Reaktion auf die Beinahe-Kernschmelze des Systems war schnell und entschlossen. Im Oktober 2008 verabschiedete der Bundestag in Rekordzeit das Finanzmarktstabilisierungsgesetz (FMStG). Im Zusammenspiel mit den Notprogrammen anderer Regierungen und der Ausweitung der Liquiditätsbereitstellung durch die Zentralbanken gelang es, den Zusammenbruch weiterer großer Institute zu verhindern und einem weitgehenden Erliegen der Kernfunktionen des Finanzsystems vorzubeugen.

Der mit dem FMStG ins Leben gerufene Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin), der mit einem Verfügungsrahmen von 480 Mrd Euro ausgestattet wurde, hat bislang rund 128 Mrd Euro in Form von Garantien, 22 Mrd Euro in Form von Eigenkapitalhilfen und 6 Mrd Euro in Form von Risikoübernahmen gewährt (Tabelle 20).

Tabelle 20

Stabilisierungshilfen des SoFFin[1)]

	Mrd Euro
Garantien	**127,70**
Darunter:	
Hypo Real Estate	52,00
HSH Nordbank	30,00
Commerzbank	15,00
BayernLB	15,00
IKB	5,00
Aareal Bank	4,00
Düsseldorfer Hypothekenbank	2,50
Eigenkapitalhilfen	**21,90**
Darunter:	
Commerzbank	18,20
Hypo Real Estate	3,00
Aareal Bank	0,53
Risikoübernahme	
WestLB	5,90

1) Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung. Stand: 8.10.2009.

Quellen: Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung und nationale Veröffentlichungen

177. Durch die Stützungsmaßnahmen gelang es, weitere Ansteckungseffekte zu verhindern und so auch die Banken, Versicherungen und Finanzintermediäre abzusichern, die nicht unter den Schutzschirm des Staates fielen. Dies ist vor dem Hintergrund einer in der Geschichte beispiellosen Krise und des erheblichen Zeitdrucks, unter dem sich die Akteure befanden, ein nicht zu vernachlässigender Erfolg. Allerdings haben die bei den Rettungen zu Tage getretenen Probleme erhebliche Defizite im gesetzlichen und institutionellen Rahmen für das Management von Finanzkrisen offengelegt. Besonders offensichtlich waren die bestehenden Regelungslücken im Fall der Hypo Real Estate (HRE). Mangels eines adäquaten Restrukturie-

rungsregimes, das die Abwicklung von Finanzinstituten bei gleichzeitiger Minimierung systemischer Ansteckungseffekte ermöglicht hätte, wurde im April dieses Jahres als Ultima Ratio die sogenannte **Lex HRE** implementiert, mit der die vollkommene Verstaatlichung der Bank ermöglicht wurde.

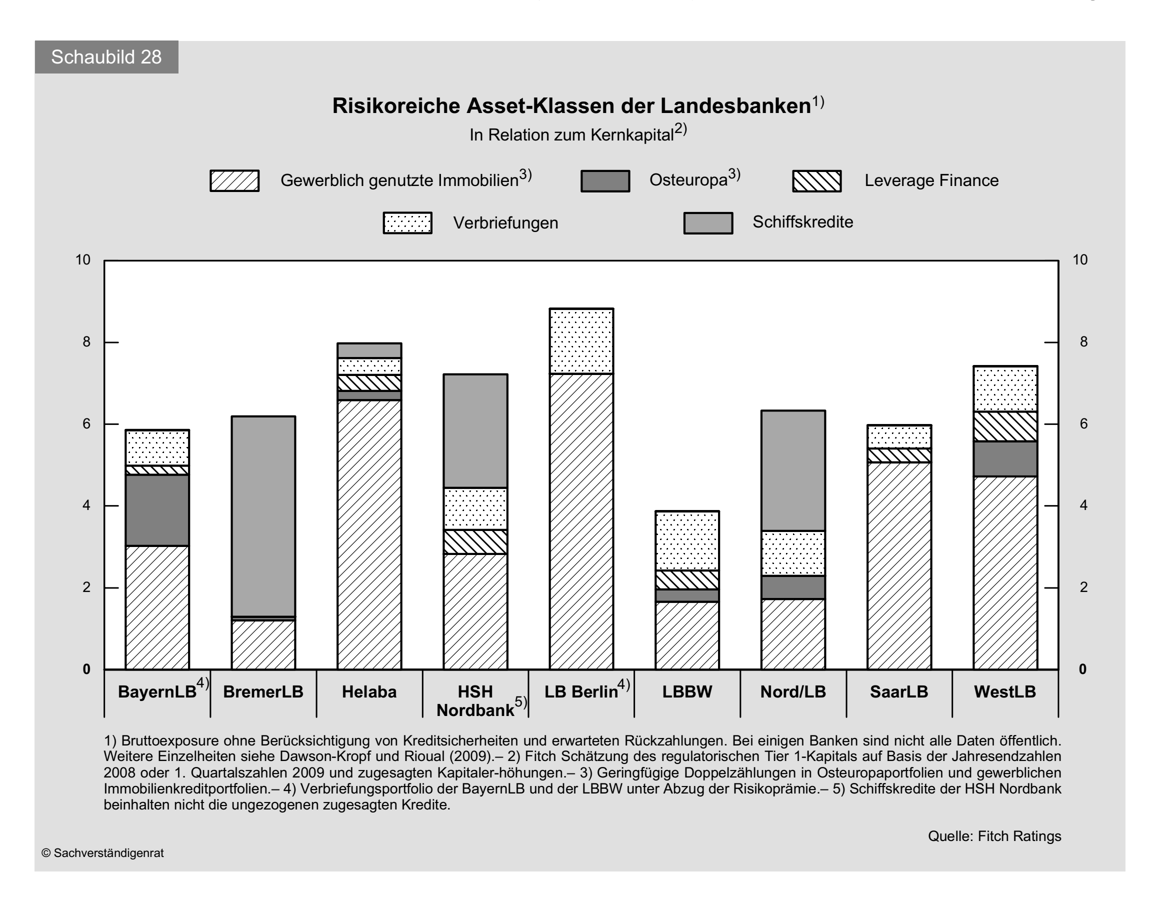
Die Kosten, die dem Steuerzahler durch diese Mängel beim Krisenmanagement entstanden sind, könnten beträchtlich sein. In Bruttogrößen, also ohne Berücksichtigung der von staatlicher Seite im Gegenzug zu den Rettungsmaßnahmen zu buchenden Aktiva, ist der Schuldenstand des Staates infolge der Rettungsmaßnahmen allein im Jahr 2008 um 53,5 Mrd Euro gestiegen. Dem stehen buchungstechnisch Aktiva mit einem Nominalwert in Höhe von 50,2 Mrd Euro entgegen. Der tatsächliche Wert der entsprechenden Wertpapiere dürfte niedriger sein. Eine definitive Aussage ist allerdings nicht möglich, da keine Transparenz über das unfreiwillig erworbene Wertpapierportfolio besteht.

178. Trotz der massiven Eingriffe seitens der Politik bleiben zwei Kernprobleme. Einerseits befinden sich weiterhin **Risikoaktiva in den Bilanzen**. Andererseits besteht für viele Finanzinstitute ein grundlegender Restrukturierungsbedarf, da diese nicht nur problembehaftete Risikopositionen halten, sondern typischerweise auch **kein zukunftsorientiertes Geschäftsmodell** aufweisen. Gerade bei den Landesbanken bestehen ernstzunehmende Problemfelder fort: Selbst wenn die toxischen Wertpapiere abgeschrieben würden, befänden sich weiterhin geballte Risiken in den Bilanzen. Die risikoreichen Aktiva übersteigen das Kernkapital der meisten Landesbanken um ein Vielfaches (Schaubild 28). So sind viele Landesbanken in ge-

Schaubild 28

Risikoreiche Asset-Klassen der Landesbanken[1)]

In Relation zum Kernkapital[2)]



1) Bruttoexposure ohne Berücksichtigung von Kreditsicherheiten und erwarteten Rückzahlungen. Bei einigen Banken sind nicht alle Daten öffentlich. Weitere Einzelheiten siehe Dawson-Kropf und Rioual (2009).– 2) Fitch Schätzung des regulatorischen Tier 1-Kapitals auf Basis der Jahresendzahlen 2008 oder 1. Quartalszahlen 2009 und zugesagten Kapitaler-höhungen.– 3) Geringfügige Doppelzählungen in Osteuropaportfolien und gewerblichen Immobilienkreditportfolien.– 4) Verbriefungsportfolio der BayernLB und der LBBW unter Abzug der Risikoprämie.– 5) Schiffskredite der HSH Nordbank beinhalten nicht die ungezogenen zugesagten Kredite.

Quelle: Fitch Ratings

© Sachverständigenrat

werblichen Immobilien engagiert, auf die sich die Marktrisiken gerade in den vergangenen Monaten verlagert haben. Zudem sind einige Institute im großen Stil in der Schiffsfinanzierung tätig. Die Landesbanken nutzten die Subvention durch den Steuerzahler, um weltweit Werften zu finanzieren, und sind nun diesem hoch-zyklischen Geschäft ausgesetzt.

179. Als Reaktion auf weiterhin bestehende Bilanzrisiken wurde im Juli 2009 das **„Gesetz zur Fortentwicklung der Finanzmarktstabilisierung“** (FMStFG) verabschiedet. Intention war es, Banken von Risikopositionen sowie nicht-strategienotwendigen Geschäftsbereichen zu befreien, die Eigenkapitalgeber, die zuvor von hohen Renditen profitiert hatten, weitestgehend in Haftung zu nehmen und die Steuerzahler vor Belastungen so weit wie möglich zu schützen. Zum letzten Ziel ist allerdings anzumerken, dass im Fall der öffentlich-rechtlichen Banken der Schutz des Steuerzahlers vor finanziellen Belastungen schon deshalb nicht gelingen kann, weil die Verluste durch die Eigentümerschaft von Ländern und Sparkassen bereits sozialisiert sind. Hier kann es also lediglich darum gehen, die Verluste auf Bund, Länder und Kommunen (Sparkassen) zu verteilen sowie den zeitlichen Horizont der Verlustverteilung abzustecken.

Mit dem FMStFG wurde das Maßnahmenpaket um zwei Instrumente ergänzt: Unter dem **Zweckgesellschaftsmodell** können Banken Zweckgesellschaften (Bad Banks) gründen und strukturierte Wertpapiere an diese übertragen. Das Modell ist insbesondere für private Banken vorgesehen. Das **Konsolidierungsmodell** ermöglicht es Banken neben problembehafteten Finanzaktiva auch sogenannte nicht-strategienotwendige Geschäftsbereiche auszulagern. Es war ursprünglich dazu gedacht, die Restrukturierung des von der Krise besonders betroffenen Landesbankensektors zu erleichtern.

Zweckgesellschaftsmodell

180. Im Rahmen des Zweckgesellschaftsmodells werden Risikopositionen auf sogenannte Bad Banks übertragen, die jedoch keine Kredit- oder Finanzinstitute nach dem Kreditwesengesetz darstellen (Schaubild 29, Seite 126). Die Verbindlichkeiten aus den Risikopositionen sowie die mit ihrer Abwicklung verbundenen Kosten werden über einen längeren Zeitraum gestreckt. In ähnlicher Weise muss die bilanzielle Wertberichtigung der Risikopositionen nicht sofort erfolgen, sondern kann über die kommenden Jahre verteilt werden.

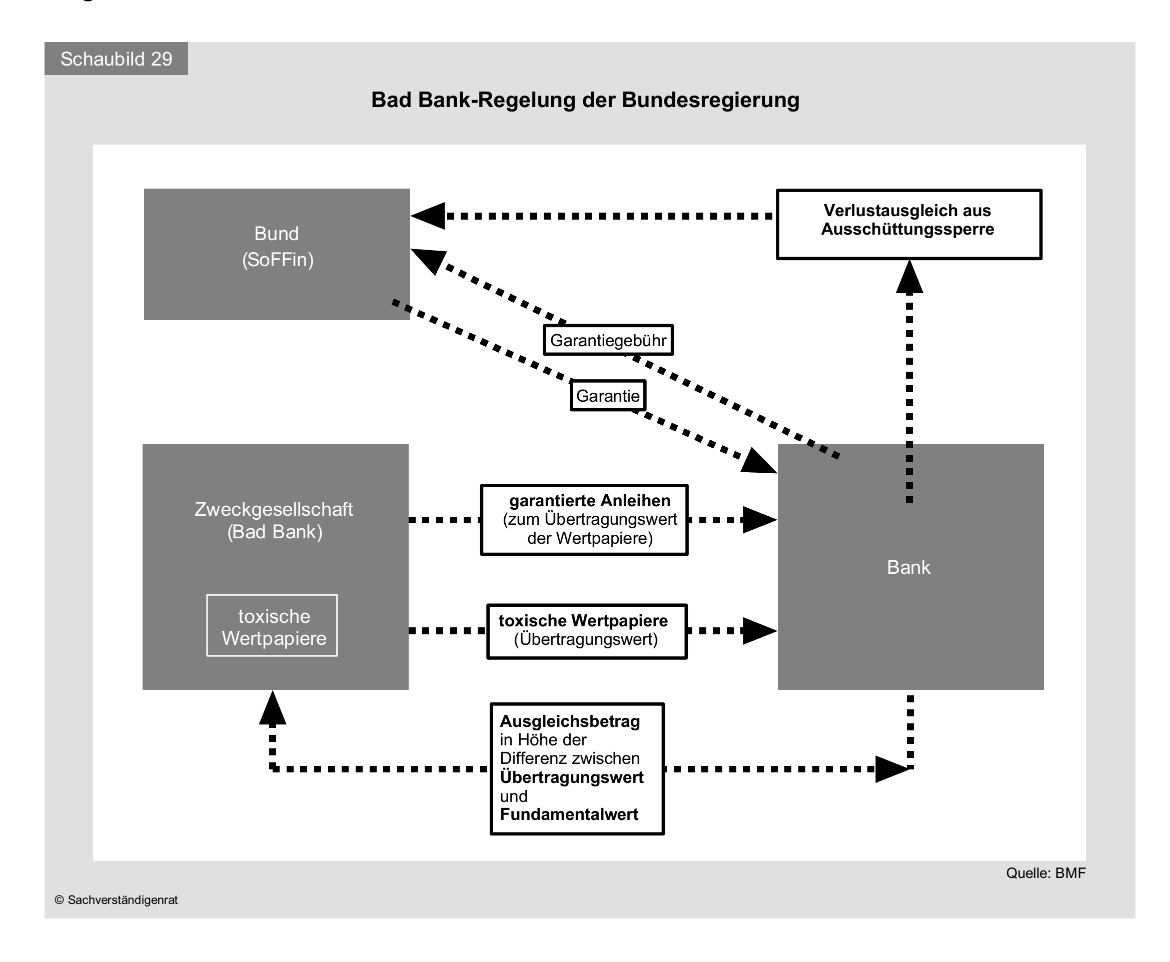
Konkret werden bis zum 31. Dezember 2008 erworbene Problemaktiva vom Kreditinstitut zum Übertragungswert an die Bad Bank abgegeben: Die Übertragung erfolgt zum „tatsächlichen wirtschaftlichen Wert“ – der von der Bank nach der Discounted-Cashflow-Methode ermittelt, von einem sachverständigen Dritten geprüft und durch die BaFin bestätigt wird – oder mit einem Preisabschlag von 10 vH vom Buchwert zum 30. Juni 2008 oder zum 31. März 2009, je nachdem, welcher der drei Werte der höchste ist. Der Übertragungswert darf den Buchwert vom 31. März 2009 nicht übersteigen. Darüber hinaus ist der Preisabschlag dadurch begrenzt, dass die Kernkapitalquote der übertragenden Bank 7 vH nicht unterschreiten darf. Das übertragende Institut erhält im Gegenzug von der Zweckgesellschaft verzinsliche Anleihen, die vom SoFFin gegen eine marktübliche Gebühr garantiert werden. Diese beträgt in der Regel 7 vH p.a. auf den Differenzbetrag zwischen Übertragungswert und Fundamentalwert, das heißt dem tat-

sächlichen wirtschaftlichen Zeitwert der Problemaktiva, der um einen angemessenen Abschlag für das Portfoliorisiko zu mindern ist.

Um zu gewährleisten, dass die Zweckgesellschaft nicht mit Verlust abschließt, besteht die **Verpflichtung zur Zahlung eines Ausgleichsbetrags**, der sich aus der Differenz zwischen Übertragungswert und Fundamentalwert ergibt. Der Ausgleichsbetrag spiegelt demnach den aus der Abwicklung der Risikopositionen zu erwartenden Verlust wider und ist von der Bank zeitlich gestreckt in jährlich gleichbleibenden Raten über die Garantielaufzeit beziehungsweise über maximal 20 Jahre zu begleichen. Der Ausgleichsbetrag ist aus der Dividende der Anteilseigner an die Zweckgesellschaft zu zahlen. Reicht der auszuschüttende Betrag in einem Jahr nicht aus, um die Ausgleichszahlung an die Zweckgesellschaft zu leisten, ist der Betrag in den Folgejahren bis zur Höhe der Dividende der Anteilseigner entsprechend zu erhöhen (Nachzahlung). Des Weiteren besteht für das übertragende Institut gegenüber dem SoFFin eine **Verpflichtung zum weiteren Verlustausgleich** (Nachhaftung), sofern nach Ablauf der Laufzeit Verluste anfallen. Die gesetzlichen und vertraglichen Ansprüche auf Nachhaftung sind aus den Dividenden der Anteilseigner auszugleichen und unterliegen nicht der Verjährung.

Schaubild 29

Bad Bank-Regelung der Bundesregierung



Quelle: BMF

© Sachverständigenrat

181. Der Kern des Konzepts ist demnach die **Stückelung der finanziellen Belastung** über die Zeit. Hierbei stellt sich allerdings die Frage bezüglich der Bilanzierung der jährlichen

Ausgleichszahlungen: Da diese Kosten für das übertragende Unternehmen zukünftige Verbindlichkeiten darstellen, müssten eigentlich Rückstellungen gebildet werden. Dadurch entstünde der Bank aber kein Vorteil gegenüber einer sofortigen Abschreibung. Um die Bank nun tatsächlich über den zeitlichen Horizont zu entlasten, wird die Zahlungsverpflichtung der Bank von Dividendenausschüttungen abhängig gemacht. Dies ändert zunächst nichts an der Zahlungspflicht, aber am Ausweis im Jahresabschluss. Gemäß der Bilanzierung nach Handelsgesetzbuch (HGB) müssen für gewinnabhängige Zahlungsverpflichtungen keine Rückstellungen gebildet werden, weil diese nicht das gegenwärtige, sondern ein sich künftig bildendes Vermögen schmälern. Auch nach Regelungen der International Financial Reporting Standards (IFRS) ist diese Nichtbilanzierung der Rückstellungen prinzipiell möglich. Die Bank gerät dadurch in die komfortable Position, die Wertberichtigung der Risikopositionen nicht ad hoc und in voller Höhe vornehmen zu müssen, sondern diese zeitlich gestreckt in kleineren Einheiten bilanzieren zu können.

182. Das Zweckgesellschaftsmodell weist einige Eigenschaften auf, die positiv zu bewerten sind. Erstens kommt es zu einer sofortigen Entlastung der Bank, da die Risikopositionen aus den Bankbilanzen ausgelagert werden und die Banken im Tausch sichere Schuldverschreibungen erhalten. Zweitens verbleibt die Haftung weitgehend bei den Eigentümern. Durch die Verlustausgleichspflicht sowie die nicht verjährende Nachhaftung werden die Eigentümer in die Pflicht genommen, selbst nach Ablauf der Garantielaufzeit, die Verluste auszugleichen. Die Steuerzahler haften in der Regel nur, wenn es dennoch zur Insolvenz der übertragenden Bank kommt.

Allerdings sind die Erfolgsaussichten des Modells in starkem Maße abhängig von der Auslegung des International Financial Reporting Interpretations Committee (IFRIC). Während die Nicht-Bilanzierung nach dem HGB problemlos durchgeführt werden kann, ist noch nicht endgültig geklärt, ob die zukünftigen Verbindlichkeiten im Rahmen der IFRS tatsächlich nicht bilanziert werden müssen. So bezweifelt etwa das Institut der Wirtschaftsprüfer die Anwendbarkeit der Regelungen des FMStFG unter internationalen Bilanzierungsregeln (IDW, 2009). Durch diese Unsicherheit dürfte die Attraktivität einer Teilnahme beschränkt werden.

Ferner zeichnen sich für Institute, die sich unter den Rettungsschirm des SoFFin begeben, im Vergleich zu anderen Banken Schwierigkeiten bei der Rekapitalisierung ab. Durch die Verlustausgleichspflicht muss die Bank jährlich Zahlungen in Höhe des zu erwartenden Verlusts an den SoFFin leisten, die durch teilweise einbehaltene Dividenden gedeckt werden. Zwar besteht für die Banken die Möglichkeit, bis zu einem gewissen Umfang Vorzugsaktien auszugeben, die Vorrang vor den Ansprüchen des SoFFin besitzen und somit von der Einschränkung bei der Dividendenausschüttung nicht betroffen sind. Obwohl eine Rekapitalisierung auf diesem Weg grundsätzlich ermöglicht wird, ist dennoch zu erwarten, dass das Institut aufgrund der nicht abzuschätzenden Altlasten und zukünftigen Verbindlichkeiten für neue Anleger sowie für eventuelle Fusionen mit anderen Banken unattraktiv bleibt. Um sich gegenüber anderen Banken, die nicht am Zweckgesellschaftsmodell teilnehmen, behaupten zu können oder einer drohenden Insolvenz zu entgehen, könnten die Banken versucht sein, höhere Risiken einzugehen. Man spricht von Anreizen zum **Gambling for Resurrection**, also einem

Verhalten, bei dem die Banken als letzten Ausweg die Flucht in höhere Risiken suchen. Damit steigen wiederum das Ausfallrisiko der Bank und das Endrisiko für den Steuerzahler, der letztendlich doch für die Verbindlichkeiten der Bank aufkommen müsste.

Darüber hinaus wird die Inanspruchnahme des Zweckgesellschaftsmodells an eine Reihe von Bedingungen geknüpft, wie beispielsweise mögliche Auflagen des SoFFin hinsichtlich der Geschäftstätigkeit, die für die Banken die Attraktivität des Programms zusätzlich schmälern.

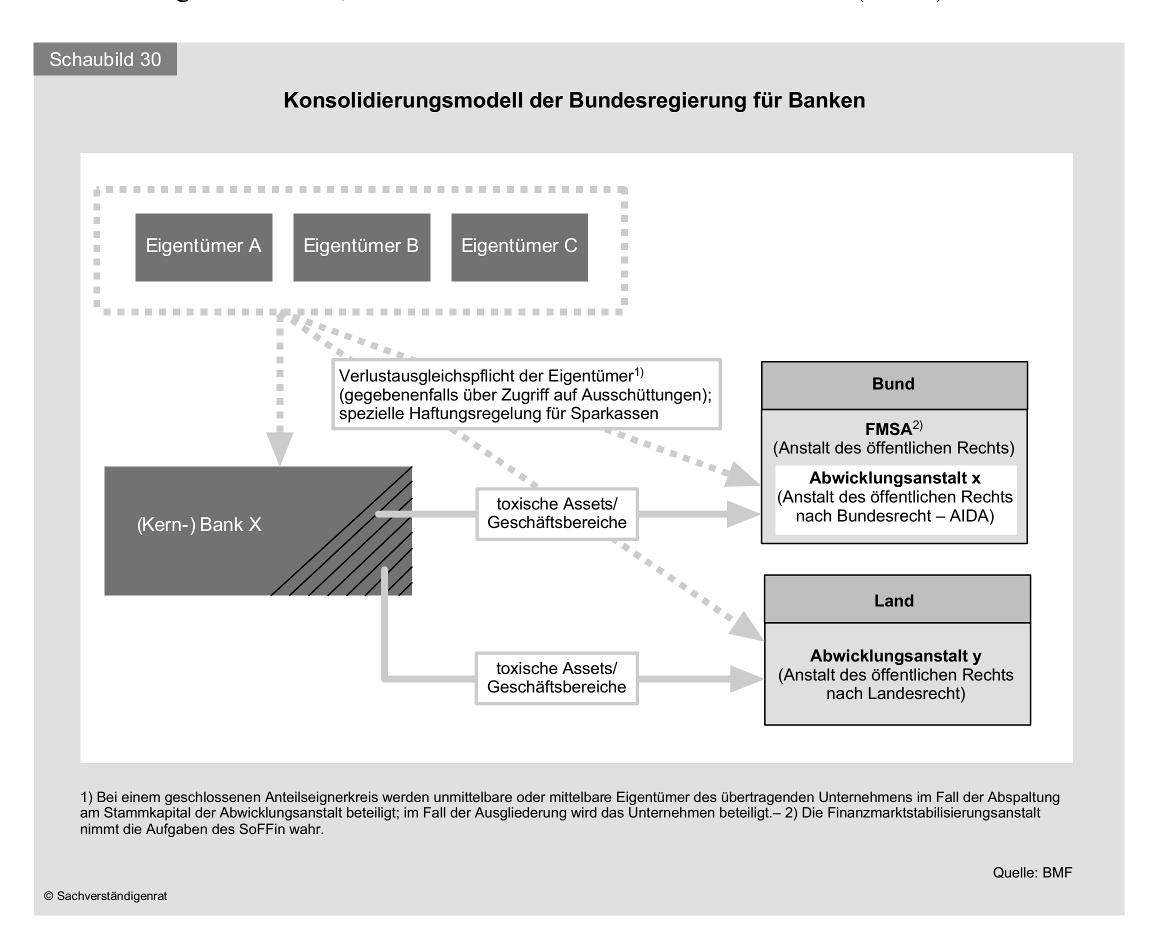
Konsolidierungsbankmodell

183. Ursprüngliches Hauptziel des Konsolidierungsmodells war es, eine Restrukturierung der Banken voranzutreiben, die kein tragfähiges Geschäftsmodell aufweisen. Hierbei handelt es sich insbesondere um Landesbanken.

Im Rahmen des Modells können über Risikopositionen hinaus **nicht-strategienotwendige Geschäftsbereiche** auf eigens gegründete Abwicklungsanstalten (durch Abspaltung oder Ausgliederung) übertragen werden (Schaubild 30). Diese können auf Bundesebene (bundesrechtliche Abwicklungsanstalt) oder auf Landesebene (landesrechtliche Abwicklungsanstalt) errichtet werden. Da die bundesrechtliche Abwicklungsanstalt unter dem Dach der Finanzmarktstabilisierungsanstalt (FMSA) – der Institution, die die Aufgaben des SoFFin wahrnimmt – eingerichtet wird, ist auch von einer Anstalt in der Anstalt (AIDA) die Rede. Die

Schaubild 30

Konsolidierungsmodell der Bundesregierung für Banken



1) Bei einem geschlossenen Anteilseignerkreis werden unmittelbare oder mittelbare Eigentümer des übertragenden Unternehmens im Fall der Abspaltung am Stammkapital der Abwicklungsanstalt beteiligt; im Fall der Ausgliederung wird das Unternehmen beteiligt.– 2) Die Finanzmarktstabilisierungsanstalt nimmt die Aufgaben des SoFFin wahr.

Quelle: BMF

© Sachverständigenrat

Aufgaben der FMSA beziehen sich ausschließlich auf bundesrechtliche Abwicklungsanstalten. Landesrechtliche Abwicklungsanstalten werden von den Ländern eigenverantwortlich betrieben. Generell gilt eine Abwicklungsanstalt nicht als Kreditinstitut und bilanziert nach HGB. Damit können die Banken wirksam ihre Bilanzen von toxischen Wertpapieren und nicht tragfähigen Geschäftsbereichen befreien. Außerdem besteht nicht mehr die Notwendigkeit, dafür Eigenkapital vorzuhalten. Eine durch Bilanzierungskonflikte ausgelöste Ineffektivität, wie im Zweckgesellschaftsmodell, ist im Konsolidierungsmodell ausgeschlossen.

184. Die Eigentümer des übertragenden Finanzinstituts – also für Landesbanken die Länder, Kommunen und Sparkassen – beziehungsweise das Institut selbst werden am Stammkapital der Abwicklungsanstalt beteiligt. Die Refinanzierung der Abwicklungsanstalt liegt damit in der Verantwortung der Eigentümer oder der Kernbank. Da die Abwicklungsanstalt eine teilrechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts darstellt, die wirtschaftlich und organisatorisch selbstständig ist, haftet die Abwicklungsanstalt im Außenverhältnis allein für ihre Verbindlichkeiten. Im Innenverhältnis tragen die Beteiligten gegenüber der Abwicklungsanstalt entsprechend ihrer Beteiligungsquote eine **Verlustausgleichs- und Nachschusspflicht**. Für den Fall, dass die Anteilsinhaber oder Mitglieder des übertragenden Finanzinstituts nicht oder nicht mehr leistungsfähig sind, sind die Verluste aus den Ausschüttungen an die Anteilseigner auszugleichen. Im Fall bundesrechtlicher Abwicklungsanstalten kann hierzu nachrangig auch eine Verlustausgleichspflicht der FMSA vorgesehen werden.

Eine Sonderregelung gilt für die Verlustausgleichs- und Nachschusspflicht von **Sparkassen**. Ist ein Eigentümer der Landesbank ein Sparkassenverbund, ist der Gesamtumfang der von den Sparkassen zu tragenden Verluste auf deren Gewährträgerhaftung vom 30. Juni 2008 begrenzt. Sind die Verluste größer als die Haftungsgrenze, wird der Differenzbetrag durch Bund und Länder vorfinanziert und in den Folgejahren aus Dividenden refinanziert. Im Fall bundesrechtlicher Abwicklungsanstalten tragen die hieraus resultierenden finanziellen Lasten der Bund und das betreffende Land im Verhältnis von 65 vH zu 35 vH. Bei landesrechtlichen Abwicklungsanstalten wird die finanzielle Verantwortung vollständig von den Bundesländern getragen.

Mit dieser Regelung konnten sich die Sparkassen schon teilweise aus der Verantwortung als Eigentümer der Landesbanken befreien und die entstandenen Verluste auf Bund oder Länder übertragen. Dennoch wird in Anbetracht möglicher negativer Effekte auf die Kreditvergabe gelegentlich sogar eine vollständige Entlassung der Sparkassen aus der Haftung gefordert. Eine solche unbedingte Verlustübernahme ist zum einen unter anreizökonomischer Perspektive bedenklich, da sie die mangelnde Aufsicht als Eigentümer der Landesbanken nachträglich rechtfertigt, zum anderen würde sie eine noch weitergehende Wettbewerbsverzerrung zugunsten der Sparkassen mit sich bringen. Trotz dieser Argumente ist die Gefahr ernst zu nehmen, die Belastung aus Verlusten könne die Eigenkapitalbasis einzelner Sparkassen derart schwächen, dass diese die Neukreditvergabe stark einschränken müssen. Allerdings dürfte eine solche Kreditklemme nicht ausschließlich im Sparkassensektor und auch dort nicht bei allen Instituten auftreten. Sie sollte deshalb gezielt auf der Ebene des einzelnen Instituts bekämpft

werden, unter Einsatz der Instrumente des SoFFin oder mit Risikoübernahmen durch den Deutschlandfonds.

185. Grundsätzlich könnte das Konsolidierungsmodell zur Bereinigung der Bilanzen beitragen. Allerdings besteht dabei die Gefahr, dass zu wenige risikobehaftete Positionen oder Geschäftsbereiche ausgelagert werden. Dies ist vor allem deshalb zu erwarten, weil die Auslagerungsentscheidung den Eigentümern der Landesbanken selbst überlassen wird. Es besteht ein Anreiz, nur wenige Teilbereiche auszulagern, auf eine rasche Markterholung zu spekulieren und möglichst große Geschäftsbereiche weiter zu betreiben. Damit könnte das Modell letztlich die bestehenden Strukturen weiter erhalten und die notwendige **Restrukturierung** weiter hinaus zögern. Im Prinzip könnte der SoFFin hier einwirken, aber an dieser Stelle offenbart sich die **Fehlkonstruktion** des Konsolidierungsmodells, das in letzter Minute das Schlupfloch für die Länder wieder geöffnet und neben den bundeseigenen auch landesrechtliche Abwicklungsanstalten zugelassen hat. Im Rahmen des SoFFin hätte die einmalige Chance bestanden, eine gemeinsame Lösung für die Landesbanken zu finden. Dies wird der Europäischen Kommission, an die die Restrukturierung nunmehr weitgehend delegiert wurde, jedoch ebenfalls nicht gelingen, da sie im Rahmen von Beihilfeverfahren nur den Einzelfall und nicht alle Landesbanken gemeinsam behandeln kann. Die nur zögerliche und partielle Restrukturierung, die durch die Europäische Kommission erwirkt wird, zeigt sich bei der Abspaltung von Unternehmensteilen in den Fällen der WestLB, HSH Nordbank und BayernLB. Mit dem Konsolidierungsbankmodell ist der Bund demnach gescheitert. Er hat hier nicht die Kraft besessen, die Gelegenheit zur Gesamtlösung bei der Restrukturierung der Landesbanken zu nutzen. Vielmehr hat er den Ländern erlaubt, ihre Landesbanken zum wiederholten Male vor einer umfassenden Neuordnung zu schützen, und damit die Gefahr erhöht, dass Banken ohne zukunftsfähige Geschäftsmodelle dennoch weiter bestehen.

186. Die Politik hat mit dem Zweckgesellschafts- und Konsolidierungsmodell in kurzer Zeit zwei Konzepte geschaffen, die in ihrem Grundsatz in die richtige Richtung zielen, allerdings mit Defiziten behaftet sind. Somit können beide Modelle das gesetzte Ziel der vollständigen Bereinigung der Bankbilanzen sowie die Schaffung von gesunden Banken mit nachhaltigen Geschäftsmodellen nicht erfüllen. Noch immer sind viele Banken in Geschäftsbereichen engagiert, die in Zukunft hohe Risiken in sich bergen. Insofern stellt das Konsolidierungsmodell generell die bessere Lösung dar, weil damit die notwendigen tiefgreifenden Restrukturierungen der Banken zielführender umgesetzt werden könnten. Was allerdings fehlt, ist die verpflichtende Ausgestaltung des Konzepts.

II. Lehren aus der Krise und Handlungsbedarf

1. Verbleibende Herausforderungen zur Bewältigung der aktuellen Krise

187. Ein erfolgreiches Krisenmanagement zeichnet sich neben der Eindämmung von Ansteckungseffekten durch eine zügige und dauerhafte Bereinigung der Bankbilanzen sowie durch eine Restrukturierung der Institute aus, deren Geschäftsmodell sich als nicht tragfähig erwiesen hat. In diesen Bereichen wies das bisherige Krisenmanagement in Deutschland erhebliche Defizite auf. Die Sorge, die sich andeutende konjunkturelle Erholung könne durch eine auf-

kommende Kreditklemme gefährdet sein (Ziffern 83 ff.), ist letztlich Ausdruck dieser Defizite. Es besteht die Gefahr, dass sich eine **„japanische Krankheit“** herausbildet, bei der die Kreditvergabe weiter eingeschränkt wird, da Banken Eigenkapital für die noch anstehenden Verluste vorhalten.

> Auf dem Gebiet der Finanzmärkte versteht man unter dem Begriff „japanische Krankheit“ eine Entwicklung, wie sie in Japan während der Bankenkrise in den 1990er-Jahren zu beobachten war (Kanaya und Woo, 2000). Dort hatten sich schon zu Beginn des Jahrzehnts deutliche Probleme im Bankensektor gezeigt. Die Finanzinstitute und Aufsichtsbehörden zögerten jedoch, die auflaufenden Verluste zu realisieren und mit neuem Eigenkapital zu kompensieren, unter anderem in der Hoffnung, ein ausgeprägter Aufschwung würde die bestehenden Probleme von selbst lösen. Entscheidend für die unterlassene Bereinigung waren jedoch Anreizverzerrungen innerhalb der Finanzinstitute sowie das allzu zögerliche Vorgehen der staatlichen Instanzen. Wie in der US-amerikanischen Sparkassenkrise versuchten die Finanzinstitute, sich mittels besonders riskanter Geschäfte zu sanieren. Erst im Jahr 1994, mehrere Jahre nach Auftreten der ersten Probleme, kam es zu Schließungen von Finanzinstituten. Dennoch scheuten sich die Aufsichtsbehörden noch weitere sieben Jahre vor einer umfassenden Restrukturierung und setzten stattdessen auf bilanzielle Erleichterungen und auf die Hoffnung, die Banken würden die stillen Lasten über die Zeit absorbieren können. Die Folge war eine lang anhaltende Unterversorgung der Realwirtschaft mit Finanzmitteln und ein verlorenes Jahrzehnt für die japanische Wirtschaft.

188. Um die Herausbildung einer solchen „japanischen Krankheit“ in Deutschland zu vermeiden, muss die Restrukturierung und Rekapitalisierung der Banken nun konsequent vorangetrieben werden. Dazu muss der Staat aktiv unterkapitalisierte Finanzinstitute identifizieren und konsequent restrukturieren. Banken mit mangelnder Eigenkapitalausstattung müssen einem größeren Druck zur **Auslagerung von Altlasten** und zur Durchführung von **Rekapitalisierungen** unterworfen werden. Wenn sie nicht in der Lage sind, Eigenmittel am Markt aufzunehmen, müsste dies durch den SoFFin geschehen. Banken ohne tragfähiges Geschäftsmodell müssen restrukturiert und bei Bedarf abgewickelt werden.

189. Als Katalysator eines solchen entschiedenen Umgangs mit notleidenden Instituten können umfassende **Stress-Tests** dienen. In einem ersten Schritt müssen hierbei die erwarteten Verluste aus Altlasten in den Bilanzen ermittelt und in einer simulierten Gewinn- und Verlustrechnung realisiert werden. In einem zweiten Schritt wird dann überprüft, welche Eigenkapitalbelastungen durch die Verschlechterung der Kreditqualität im Zuge der realwirtschaftlichen Krise zu erwarten sind. Entscheidende Stellschrauben bei der Ermittlung der Eigenkapitalausstattung sind somit die Annahmen bezüglich der Werthaltigkeit verbleibender toxischer Vermögensbestände, der Nachhaltigkeit der konjunkturellen Entwicklung sowie der Auswirkungen einer realwirtschaftlichen Abschwächung auf die Kreditqualität. Letztere wird üblicherweise auf Basis des in der Vergangenheit beobachteten Zusammenhangs zwischen Konjunkturentwicklung, internen und externen Ratings als Maß für die Kreditausfallwahrscheinlichkeiten und Eigenkapital ermittelt. Um der Funktion des Eigenkapitals als Puffer Rechnung zu tragen, sind in allen drei Bereichen möglichst konservative Annahmen zu treffen.

Als Mittel zur Quantifizierung des Eigenkapitalbedarfs gehören Stress-Tests schon seit einigen Jahren zum Standard-Instrumentarium von Banken und Aufsichtsbehörden. Auch in der aktuellen Krise wurden sie intensiv zur Ermittlung von Risiken eingesetzt. Die bisherige Herangehensweise weist jedoch zwei erhebliche Schwächen auf:

- Stress-Tests wurden lediglich als **Kontrollinstrument** eingesetzt. Vor der Durchführung der Überprüfung muss jedoch eine klare Grenze vorgegeben werden, etwa für die Kernkapitalquote. Unterschreitet eine Bank diese Grenze, muss ein Zwang zu einer Gesundung ausgeübt werden, damit diese mit einer ausreichenden Eigenkapitalbasis der Realwirtschaft wieder Kredite zur Verfügung stellen kann. Ein Institut, das im Stress-Test ein zu geringes Eigenkapitalpolster aufweist, muss angewiesen werden, in einer kurzen Frist von privater Seite frisches Kapital aufzunehmen oder die Auslagerungs- und Rekapitalisierungsmodelle des SoFFin zu nutzen.

- Annahmen und Ergebnisse der Tests wurden **nicht transparent** gemacht. Transparenz ist jedoch von entscheidender Bedeutung, da nur eine Veröffentlichung Erwartungssicherheit bezüglich der Situation einzelner Institute mit sich bringt und die Selbstbindung der Behörden ermöglicht.

Ein Beispiel für Schwächen bei der Durchführung von Stress-Tests sind die im Sommer 2009 auf EU-Ebene durch das Committee of European Banking Supervisors (CEBS) durchgeführten Tests, deren Resultate nur aggregiert, das heißt nicht institutsbezogen, veröffentlicht wurden. Zudem wurden lediglich 22 europäische Banken in die Stichprobe einbezogen. Besser wäre es gewesen, alle systemisch relevanten Institute zu überprüfen und von vornherein klarzustellen, welche Konsequenzen eine Unterkapitalisierung nach sich ziehen würde. Solche Stress-Tests hatte der Sachverständigenrat zusammen mit Mitgliedern des Conseil d’analyse économique gefordert (Presseerklärung vom 1. Juni 2009). Ein weiteres Beispiel stellen die in den Vereinigten Staaten durchgeführten Stress-Tests dar, die – im Gegensatz zu den europäischen – die beiden Prinzipien verfolgten und damit deutlich bessere Ergebnisse erzielten.

> Die konsequente Durchführung von Stress-Tests hat entscheidend dazu beigetragen, das Vertrauen in die US-amerikanischen Finanzinstitute zu erhöhen. Die vier US-amerikanischen Aufsichtsbehörden hatten im Frühjahr 2009 gemeinsam eine außerordentliche Prüfung der 19 wichtigsten Institute, das Supervisory Capital Assessment Program (SCAP), angekündigt. Das SCAP sollte von strengeren Annahmen ausgehen als normale Solvenztests. Außerordentlich war aber die Ankündigung, dass die Resultate für jedes Institut publik gemacht würden. Dies wurde mit einem Zeitplan verbunden, der festlegte, bis wann Institute mit Defiziten diese zu beheben hätten. Im Juni 2009 wurden schließlich die Resultate der Tests veröffentlicht. Zwei Institute wurden angewiesen, die festgestellten Kapitallücken zu schließen, was diesen auch unmittelbar über private Kapitalzufuhr gelang. Die US-amerikanischen Stress-Tests blieben nicht unumstritten, insbesondere die betroffenen Finanzunternehmen übten zum Teil laute Kritik an den Vorgaben und am Vorgehen. Im Nachhinein hat sich das SCAP jedoch als klarer Erfolg im Vertrauensbildungsprozess erwiesen.

190. Die wesentliche Funktion von Stress-Tests ist es, bestehende Eigenkapitallücken zu identifizieren und zu korrigieren. Die Korrektur von Defiziten kann hierbei auf zweierlei Weise erfolgen: Mittels einer Rekapitalisierung durch private Akteure oder die öffentliche Hand sowie durch die Restrukturierung oder Abwicklung eines Instituts ohne tragfähiges Geschäftsmodell. Zur Ermittlung der Tragfähigkeit müssen zusätzliche Aspekte unabhängig von Stress-Tests in Erwägung gezogen werden. Stellt sich hierbei heraus, dass ein Kreditinstitut keine ausreichende Zukunftsperspektive hat, muss auf eine Restrukturierung oder Abwicklung gedrungen werden. Auch dies zählt zu den Aufräumarbeiten im Nachgang zur aktuellen Finanzkrise. Da in Deutschland kein adäquater Rahmen für solche Abwicklungsaktionen vorliegt, muss dieser für den Fall der Fälle zeitnah geschaffen werden (Ziffern 217 ff.).

2. Leitlinien für einen Neuanfang

191. Es wird noch beträchtliche Zeit dauern, bis der Steuerzahler von allen expliziten Verpflichtungen und Risiken befreit ist, die er zur Stützung des Systems eingegangen ist. Doch selbst wenn der Rückzug aus den Stützungsprogrammen gelingt: Die **implizite Versicherung** und Bestandsgarantie für Finanzinstitute, die wesentlich zu den verzerrten Anreizen im privaten Sektor beigetragen haben, sind bedeutender als je zuvor. Nach dem Zusammenbruch von Lehman Brothers ist es nur noch schwer vorstellbar, dass sich die Politik dem Vorwurf aussetzen wird, sie hätte nicht alles versucht, die Ansteckungseffekte durch die Insolvenz eines großen Instituts zu verhindern. Durch die Rettungsmaßnahmen sind noch größere Banken entstanden, die in einer Schieflage noch bedeutsamere Ansteckungseffekte auslösen würden. Selbst kleine und nur schwerlich als systemisch einzustufende Institute wie die IKB sind gerettet und als systemisch deklariert worden. Finanzinstitute wie die Landesbanken, deren Geschäftsmodell zu unsolidem Verhalten einlädt, bestehen weiter.

192. Aus diesen Gründen hat sich das fundamentale Anreizproblem, das die Beziehung zwischen Staat und Finanzinstituten bestimmt, weiter verschärft. Dieses Anreizproblem lässt sich kurz wie folgt beschreiben: Aufgrund der zentralen Bedeutung von Finanzinstituten für die Gesamtwirtschaft ist es für die Vertreter des öffentlichen Interesses nur schwerlich möglich, sich glaubwürdig an eine Politik zu binden, die eng vernetzte Finanzinstitute mit hohem Verschuldungsgrad den „Sanktionsmechanismen" des Markts oder der Regulierungsinstanzen aussetzt. Der Staat sieht sich mit einem **Zeitinkonsistenzproblem** ähnlich dem der Geldpolitik konfrontiert. Um Finanzinstitute ex ante mit Anreizen zu versehen, die Aufnahme von Risiken im Aufschwung im Rahmen zu halten, müsste er glaubwürdig versichern, dass Probleme infolge überhöhter Risikoaufnahme mit einer Schließung oder zumindest Umstrukturierung des verursachenden Instituts einhergehen würden. Sobald jedoch Probleme auftauchen, kann er sein ursprüngliches Versprechen nicht einlösen~ ex post erscheint es immer optimal, systemische Effekte zu vermeiden, eine Rettung durchzuführen und zumindest die Fremdkapitalgeber ungeschoren davon kommen zu lassen.

Dies antizipierend gehen Finanzinstitute Risiken in einem Ausmaß ein, welches das gesamtwirtschaftlich wünschenswerte Maß übersteigt. Mit der Ausdehnung der Bilanzen und Bilanzrisiken steigt aber genau jenes **systemische Risiko**, das der Hauptgrund für die mangelnde Fähigkeit des Staates ist, die Haftung wirken zu lassen. Die Gefahren, die mit einem ex post

konsequenten Umgang mit Finanzinstituten verbunden wären, werden dadurch immer größer: Es kommt zu Dominoeffekten etwa durch den Ausfall von Gegenparteien. Selbst wenn solche Ausfälle zunächst ausbleiben, können weitere indirekte Ansteckungseffekte auftreten. In der Tat haben solche indirekten Ansteckungseffekte über die Austrocknung von Refinanzierungsmärkten und den Anstieg von Bewertungsunsicherheiten in der aktuellen Krise die wohl größere Rolle gespielt.

193. Doch die Gefahr von Ansteckungseffekten ist nicht der alleinige Grund, weshalb Aufsichtbehörden in einer Krise meist zu einem **wenig konsequenten Durchgreifen** neigen. Zwei weitere Probleme treten auf. Zum einen können sich sowohl die Regulierungsinstanzen wie auch die Finanzinstitute in einer Krise immer auf die Position zurückziehen, dass es gar nicht das eigene Fehlverhalten im Vorfeld der Turbulenzen, sondern die Krise selbst ist, die die Probleme verursacht. Zum anderen herrschen in diesem Zusammenhang Rechtsunsicherheiten: Wird ein Institut aufgrund einer Herabsetzung des Werts seiner Aktiva abgewickelt, werden im Nachhinein Beschwerden der betroffenen Eigen- und Fremdkapitalgeber nicht ausbleiben. Man spricht von unvollständigen Verträgen: Die Bedingungen, unter denen eine Abwicklung oder Restrukturierung von Finanzinstituten vorgenommen werden soll, können meist nicht zeitnah von Gerichten überprüft werden. So ergibt sich die Möglichkeit für Rückverhandlungen von Seiten des angeschlagenen Instituts, die ein wesentliches Element des in der Politik inzwischen geflügelten Worts des Erpressungspotenzials systemischer Institute darstellt.

194. Entscheidend verschärft wird das Problem mangelnder Disziplinierung, wenn **politökonomische Motive** sowie das enge Beziehungsgeflecht zwischen einzelnen Finanzinstituten und der Politik berücksichtigt werden. Besonders offensichtlich wird dies im Fall von Finanzinstituten, die sich ganz oder teilweise in staatlicher Hand befinden. Die Schließung oder Umstrukturierung einer Landesbank oder Sparkasse hat eben nicht nur negative Wohlfahrtseffekte, sondern birgt auch erhebliche politische Kosten für die betroffenen Landes- und Kommunalpolitiker. Ähnlich verhält es sich mit privaten Instituten, denen als nationale Champions oder anderweitig besondere Bedeutung für einzelne Finanzplätze zugesprochen wird.

195. Veränderungen im Finanzsystem können ebenso zu einer Verschärfung des grundlegenden Problems einer im Nachhinein zu laxen Eingriffspolitik beitragen. So hat die Bedeutung von Finanzinnovationen, von denen direkte und indirekte Ansteckungseffekte ausgehen, stark zugenommen. Dies ist nicht zuletzt eine Folge der erhöhten Komplexität der Produkte, vor allem im Bereich von **Over-The-Counter Derivaten**, also Finanzprodukten, die nicht auf geregelten Märkten, sondern zwischen einzelnen Akteuren bilateral gehandelt werden. Die in einer Krise auftretenden Bewertungsunsicherheiten werden so entscheidend verschärft. Auch die Komplexität von Unternehmensstrukturen innerhalb eines Finanzinstituts sowie die Komplexität der weltweiten Verflechtung zwischen Instituten hatten gerade in den letzten Jahren weiter zugenommen. Während diese Entwicklungen teilweise auf technologische Fortschritte zurückgehen, besteht bei den Akteuren an den Finanzmärkten ein Anreiz, die Komplexität immer weiter zu steigern. Mit zunehmender Komplexität und Intransparenz der Märkte und der

Institute steigen gleichermaßen die Erträge wie auch die Wahrscheinlichkeit, in der Krise gestützt zu werden.

196. Die zentrale Herausforderung besteht nun darin, den rechtlichen und institutionellen Rahmen derart zu justieren, dass **Anreizverzerrungen** so weit wie möglich reduziert werden. Dies erfordert mehrere ineinander greifende Maßnahmen, die sich an den folgenden vier **Leitlinien für eine Reform der Finanzmarktordnung** ausrichten sollten:

- Der **Umgang mit systemischen Instituten, Märkten und Instrumenten** muss grundsätzlich neu geregelt werden, sodass Ansteckungseffekte im Fall einer Krise weitestgehend vermieden werden.

  Hierzu ist es einerseits notwendig, systemische Institute, Märkte und Instrumente zu identifizieren und einer besonders intensiven und stringenten Aufsicht zu unterwerfen. Andererseits müssen Steuerungsinstrumente eingeführt werden, die dem Anreiz, systemisch und so im Falle einer Krise unangreifbar zu werden, effektiv entgegenwirken (Abschnitt III).

- Neben dem üblichen Insolvenzrecht benötigt das Finanzsystem ein **effektives Eingriffs- und Restrukturierungsregime**, das Anreizverzerrungen aus einem in der Krise zu laxen Umgang mit Probleminstituten entgegenwirkt.

  Um Eigenkapitalgeber, Fremdkapitalgeber, Vorstände und Aufsichtsräte in Haftung zu nehmen, ist es notwendig, Eingriffsmöglichkeiten zu schaffen, die bei einer drohenden Schieflage frühzeitige Korrekturmaßnahmen erzwingen und bei einer Unterschreitung regulatorischer Vorgaben zu einer Abwicklung des entsprechenden Instituts, optimalerweise im Sinne einer Good-Bank/Bad-Bank-Lösung führen. Um das Zeitinkonsistenzproblem abzuschwächen, muss das Regime Selbstbindungsmechanismen für die Aufsicht in Form von Schwellenwerten beinhalten (Abschnitt IV).

- Eigenkapital- und Liquiditätsvorschriften, das Spektrum der Aufsicht sowie die Geldpolitik müssen so ausgerichtet werden, dass Anreize zu **prozyklischem Verhalten** und zur Verlagerung von Risiken auf neue Produkte und außerbilanzielle Vehikel abgeschwächt werden.

  Viele der bereits beschlossenen Regulierungsreformen gehen in die richtige Richtung. Allerdings wird es jetzt darauf ankommen, zu verhindern, dass Maßnahme an Maßnahme gereiht wird, ohne dass die hierbei entstehenden Wechselwirkungen ausreichend gewürdigt werden. Zudem steht die wahre Herausforderung noch bevor, sobald Vorschläge für die Kalibrierung der Anforderungen vorliegen. Erst dann werden sich die Interessengruppen formieren und gegen eine Verschärfung vorgehen können (Abschnitt V).

- Es muss zu einer grundsätzlichen institutionellen **Neuausrichtung der Aufsichtskompetenzen** kommen, sodass Eingriffsrechte dort angesiedelt sind, wo nicht nur die Kompetenzen, sondern auch die Anreize zu resolutem Eingreifen liegen.

Auf der nationalen Ebene wird es insbesondere darauf ankommen, die Überleitung der Aufsichtskompetenzen auf die Deutsche Bundesbank konsequent voranzutreiben und durch die Schaffung einer Einlagensicherungsbehörde zu ergänzen. Zudem muss die Verlagerung von Kompetenzen auf die europäische Ebene intensiver vorangetrieben werden. Eine einheitliche europäische Aufsicht für systemische Institute muss das Leitbild sein, an dem sich auch die nationalen Reformbemühungen ausrichten (Abschnitt VI).

197. Der **Koalitionsvertrag** der neuen Bundesregierung spricht eine Reihe von wichtigen Maßnahmen an, die im Einklang mit den Vorschlägen des Sachverständigenrates stehen. So will sich die neue Bundesregierung für eine Stärkung der Kapitalanforderungen sowie Differenzierung nach Risiko und Systemrelevanz einsetzen. Richtig ist auch die Absicht, die Banken in die Lage zu versetzen, in Krisenzeiten auftretende Verluste in größerem Umfang selbst zu tragen, die prozyklischen Elemente der Rechnungslegungsvorschriften und der Eigenkapitalregeln zu vermindern sowie geeignete rechtliche Instrumentarien für die Restrukturierung und Abwicklung von angeschlagenen Finanzinstituten einzuführen. Zu begrüßen ist darüber hinaus die Entscheidung, die Bankenaufsicht in Deutschland bei der Deutschen Bundesbank anzusiedeln.

Da viele der notwendigen Reformen nicht im nationalen Rahmen umgesetzt werden können, ist es besonders begrüßenswert, dass sich die neue Bundesregierung dazu bekennt, auf europäischer und internationaler Ebene abgestimmte Lösungen zu entwickeln und dabei eine Vorreiterrolle zu übernehmen. In dieser Hinsicht fehlt im Koalitionsvertrag jedoch ein klares Bekenntnis zur notwendigen Verlagerung von Kompetenzen auf die supranationale Ebene. Zwar wird im Abschnitt „Wettbewerb und Binnenmarkt“ die Schaffung einer „einheitlichen EU-weiten Bankenaufsicht“ unterstützt; gleichzeitig wird jedoch an anderer Stelle betont, dass die nationalen Kompetenzen unberührt bleiben und dass die bereits beschlossenen jedoch unzureichenden Reformen der EU-Finanzmarktaufsicht schnell umgesetzt werden sollen. Das Bestreben, **nationale Kompetenzen** zu erhalten, sollte der Errichtung einer effektiven Aufsicht nicht im Wege stehen.

Auch wenn die Absichten und die Stoßrichtung stimmen: Die eigentliche Herausforderung steht der Politik noch bevor. Denn sobald es um die konkrete Ausgestaltung der erforderlichen Maßnahmen geht, müssen diese gegen gut organisierte Interessen durchgesetzt werden. Einerseits werden sich die Finanzinstitute gegen Regulierungen wehren, die unweigerlich darauf hinauslaufen, die Gewinne der Branche zu schmälern. Andererseits werden sich die nationalen Behörden dagegen wehren, Kompetenzen an die supranationalen Aufsichtsbehörden abzutreten.

III. Ein Regulierungsregime zur Reduktion systemischer Risiken

198. Die Schaffung eines grundüberholten Regulierungsrahmens für die Finanzmärkte wird ein schwieriges und langwieriges Unterfangen sein, denn die Herausforderungen sind enorm: Neue Analyse- und Regulierungsinstrumente müssen entwickelt und neue Institutionen geschaffen werden. Die Vor- und Nachteile neuer Instrumente sowie ihre Wechselwirkungen werden sich häufig erst dann bestimmen lassen, wenn konkrete Erfahrungen in der Praxis ge-

macht sind. Zugleich muss sich der von den staatlichen Behörden verfolgte Aufsichtsansatz ändern: In der Zukunft muss es nicht nur darum gehen, die Einhaltung des Regelbuchs zu überprüfen. Vielmehr muss die Aufsicht vermehrt darin bestehen, sich vorausschauend **Urteile** über die Risikotragfähigkeit von Produkten und Unternehmen und hier im Besonderen ihrem Risikomanagement und Geschäftsmodell zu bilden.

Bei der Schaffung eines neuen Ordnungsrahmens sind vielfältige **Restriktionen** zu berücksichtigen. Die Finanzindustrie weist üblicherweise einen erheblichen Vorsprung auf, wenn es um die Kenntnis der Risikoprofile neuer Produkte geht; auch wenn eine Re-Regulierung in vielen Bereichen erforderlich ist, darf es nicht zu einer Überregulierung kommen, die die Kreditvergabekapazitäten und die Innovationsdynamik zu sehr einschränkt. Die wohl wichtigste Restriktion besteht jedoch darin, dass viele der erforderlichen Maßnahmen auf erhebliche Widerstände bei Interessenverbänden stoßen dürften, die vom Bedürfnis der Politik, nationale Finanzzentren und nationale Champions zu fördern, gestützt werden.

Vor dem Hintergrund der Komplexität der Aufgabenstellung und des zu erwartenden Widerstands der Partikularinteressen müssen die Weichen für den neuen Ordnungsrahmen jedoch jetzt gestellt werden, da der politische Druck zum Handeln noch akut ist. Dabei kann sich die Politik an der zentralen Erkenntnis orientieren, dass der bisherige Ansatz in einem konkreten Punkt versagt hat: Er war mangelhaft am eigentlichen Ziel ausgerichtet, das darin besteht, **systemische Risiken** zu reduzieren.

Die schon seit langem bestehende Forderung nach einem makro-prudenziellen Ansatz bei Regulierung und Aufsicht muss nun in die Tat umgesetzt werden (JG 2008 Ziffern 264 ff.). Die **Grundzüge eines makro-prudenziellen Ansatzes** lassen sich wie folgt beschreiben: Erstens muss der Aufsichtsansatz alle systemischen Institute, Märkte und Produkte umfassen und dafür Sorge tragen, dass die Systemrelevanz einzelner Finanzintermediäre und damit die ihnen zur Verfügung gestellte implizite Garantie weitestgehend verringert wird und Märkte und Produkte so gestaltet werden, dass Systemrisiken besser kontrolliert und reduziert werden können. Zweitens müssen die Interdependenzen zwischen makroökonomischen und finanziellen Entwicklungen im Sinne einer Reduktion der Prozyklizität besser berücksichtigt werden (Ziffern 235 ff.).

1. Systemrisiken durch Finanzintermediäre

199. Systemische Risiken stellen eine **negative Externalität** dar und können ähnlich wie in der Umweltökonomie als eine Art von Verschmutzung oder negativer Beeinträchtigung anderer verstanden werden: So wie ein Autofahrer die negativen Effekte des Gebrauchs seines Fahrzeugs auf die Umwelt zu wenig berücksichtigt, lässt ein Finanzinstitut die Auswirkungen seiner Geschäftspolitik auf die Stabilität des Finanzsystems außer Acht. Bei dieser Externalität stellt sich das Problem, dass die möglichen externen Kosten mit der Größe einer Bank zunehmen. Finanzmarktakteure haben sogar einen Anreiz, besonders groß und damit systemisch zu werden, da so die Wahrscheinlichkeit zunimmt, dass im Schadensfall ein Teil der privaten Kosten von der Allgemeinheit getragen wird.

In allen Fällen besteht die Lösung darin, die externen Effekte durch Regulierung zu internalisieren. Die Regulierung kann jeweils an der Menge oder am Preis ansetzen.

Mengenregulierung: Nur eingeschränkt empfehlenswert

200. Das **Spektrum an Vorschlägen** für eine **Mengenregulierung** ist äußerst breit, und reicht von extremen Vorschlägen bis hin zu leichten Anpassungen am Regulierungsrahmen. Auf der einen Seite des Spektrums wird eine Zerschlagung großer und komplexer Finanzinstitute gefordert. Die Grundidee besteht darin, Finanzinstitute von staatlicher Seite so in ihren Aktivitäten zu begrenzen, dass ein Ausfall einfach hingenommen werden könnte, da keine inakzeptabel hohen Kosten für die Gesellschaft entstehen würden. Solche extremen Maßnahmen werden unter der Maßgabe „If a bank is too big to fail, it is too big" auch von namhaften Experten vermehrt gefordert (Meltzer, 2009; King, 2009).

Weitere Vorschläge reichen von unterschiedlichen Versionen eines **Trennbankensystems**, in dem Banken beispielsweise keine Eigenhandelsaktivitäten oder keine Kreditvergabe an größere Unternehmen durchführen dürfen, bis hin zu einer Trennung von Zahlungsverkehrsdienstleistungen vom Kredit- und Anlagegeschäft im Sinne des sogenannten „Narrow Banking". In der schwierigen Frage, wie die Linie zwischen akzeptablen und inakzeptablen Bankgeschäften zu ziehen ist, besteht jedoch das Hauptproblem eines derart verstandenen Ansatzes zur Mengenregulierung. Gute Gründe sprechen dafür, dass die Kombination unterschiedlicher Aktivitäten in einer Bank und insbesondere die Verknüpfung von Einlage- und Kreditgeschäft gesamtwirtschaftlich sinnvolle Synergieeffekte ermöglicht. Gute Gründe sprechen auch dafür, eine Trennung dieser Aktivitäten vorzunehmen.

201. In der Mitte des Spektrums befinden sich Vorschläge, die auf bestehenden Regulierungstechniken aufbauen. Tatsächlich können **Beschränkungen der Klumpenrisiken**, die zwischen Finanzintermediären auftreten, einen sinnvollen Ansatz zur Reduktion systemischer Risiken darstellen. Hierzu können im Sinne von Großkreditlinien feste Obergrenzen für das Ausmaß an bilateralen Transaktionen gesetzt oder die Kapitalunterlegung für bestimmte Risikokonzentrationen erhöht werden. Es ist deshalb zu begrüßen, dass die Europäische Kommission eine Anpassung der europäischen Aufsichtsstandards in diesem Sinne in die Wege geleitet hat. Ein solcher Ansatz wird allerdings nicht ausreichen, weil mit den inter-institutionellen Kreditbeziehungen lediglich ein Aspekt der Systemrelevanz erfasst wird (Ziffer 206).

202. Auf der anderen Seite des Spektrums finden sich Vorschläge, die von Finanzinstituten die Vorbereitung eines **„Living Will"** (ähnlich einem Testament) fordern. Hiernach soll eine Art Selbstabwicklungsverfügung aufgesetzt werden, damit im Notfall systemisch relevante Teile vom Rest eines Instituts abgetrennt werden können. Der „Living Will" wird von der Aufsichtsbehörde überprüft und kann als unzureichend zurückgewiesen werden, wenn nicht ersichtlich ist, dass tatsächlich eine Abwicklung in wenigen Tagen möglich ist. In der Erwartung, dass über diesen Mechanismus ein Zwang zu einem Aufbrechen komplexer Unternehmensstrukturen entsteht, erhofft man sich eine Bereinigung der Finanzindustrie.

Solche Abwicklungstestamente sind bestenfalls eine sinnvolle Ergänzung zu schärferen Vorschriften. Große und komplexe Finanzinstitute haben keinen Anreiz, ernsthaft die Sollbruchstellen im Vorhinein zu definieren und diese der Aufsicht zu kommunizieren. Andernfalls laufen sie Gefahr, dass sie Handlungsbedarf aufzeigen und die Aufsicht tatsächlich eingreift. Die Aufsicht selbst wird jedoch nur schwerlich in der Lage sein, alle kritischen Aktivitäten zu identifizieren. Testamente sind ein weiterer Fall einer tendenziell „freiwilligen" Maßnahme, bei denen der Staat auf die Einsicht der betroffenen Institute hofft und ihre Anreize zu wenig berücksichtigt. Um Abwicklungen zu vereinfachen, ist vielmehr ein starkes rechtliches Fundament zur Intervention und Restrukturierung von Finanzinstituten notwendig (Ziffern 213 ff.).

Preisregulierung: Ein Vorschlag

203. Insgesamt ist zu bezweifeln, dass eine reine Mengenregulierung die Systemrelevanz von Finanzinstituten reduzieren kann, ohne Grundfunktionen des Finanzsystems fundamental zu schwächen. Deshalb muss an einer möglichst zielgenauen **Preisregulierung** gearbeitet werden. Systemisch relevanten Instituten müssen zusätzliche Kosten auferlegt werden, die im Idealfall genau den Vorteil, systemisch zu sein, kompensieren. Hierzu ist es in einem ersten Schritt notwendig, Maße für die systemische Bedeutung einzelner Unternehmen zu entwickeln (Ziffern 206 ff.). In einem zweiten Schritt muss ein Steuerungssystem gefunden werden, das systemrelevante Institute entsprechenden Belastungen aussetzt.

204. Zur konkreten **Ausgestaltung des Steuerungssystems** kann zwischen zwei grundsätzlichen Alternativen gewählt werden: Zum einen können in Abhängigkeit von der Systemrelevanz zusätzliche Eigenkapitalanforderungen erhoben werden. Zum anderen kann von systemrelevanten Instituten eine Art Steuer eingefordert werden, deren Höhe mit dem Grad an Systemrelevanz progressiv ansteigt.

Die meisten Initiativen zur preislichen Internalisierung von systemischen Externalitäten setzen an der ersten Alternative an. So wurde auf dem **G20-Gipfel in Pittsburgh** im September 2009 beschlossen, dass das Financial Stability Board (FSB) bis zum Oktober 2010 Maßnahmen im Sinne zusätzlicher Eigenkapital- und Liquiditätsanforderungen für systemrelevante Institute vorschlagen soll. Eine Internalisierung systemischer Externalitäten über die Eigenkapitalregulierung ist allerdings nicht unproblematisch.

Vor allem ist zu berücksichtigen, dass das an sich schon äußerst **komplexe Regelwerk** des Basler Abkommens aktuell einer ganzen Reihe von sicherlich notwendigen Reformen unterzogen wird, die die Komplexität tendenziell weiter erhöhen dürften. Eine Neujustierung des der Bankenregulierung zugrundeliegenden Eigenkapitalbegriffs, höhere Eigenmittelanforderungen für bestimmte Produkte sowie die Einführung einer im Konjunkturzyklus schwankenden Mindestanforderung sind notwendig, um die von Marktineffizienzen ausgehenden systemischen Risiken (Ziffern 210 ff.) sowie die Prozyklizität des Systems (Ziffern 235 f.) einzudämmen. Zwar würde die geplante Einführung einer Leverage Ratio den risikoadjustierten Eigenkapitalanforderungen einen transparenteren maximal zulässigen Schuldenhebel zur Seite stellen, die Kalibrierung der Anforderungen an das Eigenkapital wird jedoch auf jeden Fall

eine komplexe Angelegenheit. Dies birgt die Gefahr, dass die an sich bereits unklare Bestimmung der richtigen Höhe der Eigenmittelanforderungen weiter erschwert wird. Vor allem jedoch sind komplexe Regulierungsregime anfällig für Versuche der Marktteilnehmer, das System auszuspielen und im Sinne einer Reduktion der Regulierungsintensität zu pervertieren.

Vor diesem Hintergrund wäre es nicht unproblematisch, die mit der Eigenkapitalregulierung verfolgten Zielsetzungen ständig zu erweitern. Vielmehr sollte jedem Instrument eine klare Zielsetzung zugeordnet werden: Risikoadjustierte Eigenkapitalquoten sollen der Begrenzung der Risikoübernahme auf bestimmten Märkten und bei bestimmten Kreditnehmern dienen. Die Hauptfunktion einer möglichst antizyklisch ausgerichteten Leverage Ratio wäre die Verminderung der Prozyklizität. Die Begrenzung der Anreize von Instituten, systemisch zu werden, sollte getrennt erfolgen.

205. Aus Sicht des Sachverständigenrates wäre es deshalb besser, die Regulierung von systemrelevanten Instituten direkter anzugehen. Zu diesem Zweck könnte auf europäischer Ebene ein **Stabilitätsfonds** eingerichtet werden, in den grenzüberschreitend tätige Institute eine Abgabe einzahlen, deren Bemessungsgrundlage beispielsweise die Summe der Verbindlichkeiten und deren Höhe vom Ausmaß der Systemrelevanz abhängig ist. Ein solcher Mechanismus hätte zudem den Vorteil, dass der private Sektor selbst für einen Teil der Kosten von systemischen Krisen aufkommen würde – der Finanzsektor würde selbst einen Beitrag zur Absicherung seiner eigenen Stabilität leisten. Der Fonds hätte somit zwei Funktionen: Er würde die Anreize, systemisch zu werden, abschwächen und so die Intensität zukünftiger Krisen reduzieren. Käme es dennoch zu Krisen von systemischer Bedeutung, so hätten die Finanzinstitute zumindest einen Teil der Stützungskosten selbst vorfinanziert.

Ein derartiger Fonds existiert bereits in einigen Mitgliedsländern der Europäischen Union (Europäische Kommission, 2009). Beispielsweise hat Schweden vor einem Jahr einen Stabilitätsfonds eingerichtet, der mittlerweile gemessen am Bruttoinlandsprodukt ein Volumen von 1 vH erreicht hat und in den nächsten 15 Jahren auf etwa 2,5 vH anwachsen soll (Schwedisches Finanzministerium, 2008, 2009). Der schwedische Fonds in seiner aktuellen Form stellt allerdings nicht auf das Ausmaß der systemischen Relevanz von Instituten ab, sondern erhebt von allen in Schweden tätigen Banken eine jährliche Abgabe von 0,036 vH der einbezogenen Verbindlichkeiten. Um für große, grenzüberschreitende Krisen wirksam zu werden, müsste ein solcher Fonds auf der supranationalen Ebene eingerichtet werden und die Abgabe müsste von der Systemrelevanz abhängen. Kombiniert werden könnte ein solcher Fonds mit der Einrichtung einer europäischen Einlagenversicherung für die entsprechenden Institute. Hierbei müsste allerdings sichergestellt werden, dass die Absicherung kleiner Einleger Priorität genießt.

Messung systemischer Risiken

206. Eine entscheidende Vorraussetzung für ein stärker auf die Reduzierung systemischer Risiken ausgerichtetes Regulierungsregime ist die Verfügbarkeit von Größen, die die Systemrelevanz eines Instituts kennzeichnen. Die verwendeten Maße sollten so konzipiert sein, dass sie als Selektionskriterien in ein spezielles Regulierungsregime dienen können. Wenn die Besteu-

erung der durch systemische Institute entstehenden Externalität linear oder progressiv mit dem Grad an Systemrelevanz ansteigen soll, dann sollten die Messungen von Systemrisiken auch die Unterschiede im Ausmaß der systemischen Relevanz adäquat abbilden. In jedem Fall sollten sie neben der Größe des Instituts weitere **Dimensionen der Systemrelevanz** berücksichtigen. Hierbei entsteht allerdings ein Zielkonflikt zwischen möglichst einfachen und transparenten Maßen und der Notwendigkeit einer möglichst exakten Erfassung der Systemrelevanz. Zu unterscheiden sind folgende Dimensionen, die einander nicht gegenseitig ausschließen:

- Die **Größe** eines Instituts stellt den Ausgangspunkt des Too-big-to-fail-Problems dar. Auf Größenunterschieden beruhende Maße für Systemrelevanz haben den Vorteil, dass sie ein einfaches und äußerst transparentes Maß liefern, das zudem die Tendenz zu prozyklischen Bilanzausweitungen mit erfasst. Allerdings wird die systemische Relevanz nicht von der Größe allein bestimmt, sondern hängt beispielsweise auch von der fiskalischen Kapazität des Heimatlands ab. Ein kleines Land wie Island hat weniger Steuersubstrat und wird im Ernstfall eine große grenzüberschreitend tätige Bank nicht glaubwürdig abschirmen können, während dieselbe Bank in einem großen Land sehr wohl gerettet werden könnte. Eine alleinige Ausrichtung an der Größe scheint zudem auch schon deshalb inadäquat, weil sie Anreize zur Schaffung kleinerer, dafür aber umso stärker vernetzter Institute begründet.

- Der **Grad der Vernetzung** mit dem Rest des Systems stellt die Quelle für das Too-interconnected-to-fail-Problem dar. Das systemische Risiko steigt, da der Ausfall eines Netzwerkknotens eine Vielzahl von anderen Netzwerkknoten negativ beeinträchtigt. Da die Komplexität von Restrukturierungsmaßnahmen mit der Zahl und dem Ausmaß der Verknüpfungen zu anderen Finanzinstituten steigt, wird eine Abwicklung erheblich erschwert.

- Der **Grad an Komplexität** eines Instituts begründet das Too-complex-to-fail-Problem. Durch die Komplexität eines Finanzinstituts kann es bei einem Ausfall zu einem starken Anstieg der Unsicherheit bei anderen Marktteilnehmern kommen. Diese Unsicherheit macht sich insbesondere bei den Gegenparteien der Gegenparteien des komplexen Finanzinstituts bemerkbar, die sich nicht sicher sein können, wie schwer ihre Geschäftsbeziehungen durch indirekte Ansteckungseffekte betroffen sind.

- Die **Korrelation** des Portfolios eines Instituts mit dem anderer Institute ist die Ursache für das sogenannte Too-many-to-fail-Problem. Finanzmarktakteure haben einen Anreiz, aktiv Korrelationsrisiken zu suchen, um als Gruppe systemrelevant zu werden und daher im Falle von Problemen von den besonderen Umständen einer systemischen Krise zu profitieren.

- Die **Marktdominanz** eines Instituts in einem Segment des Finanzmarkts ist eine weitere Dimension der Systemrelevanz. Weist ein Markt einen hohen **Konzentrationsgrad** auf, kann dies bei einem Ausfall zu Problemen bei anderen Marktteilnehmern führen. Hierbei spielt auch eine Rolle, inwieweit Konkurrenten die Aktivitäten übernehmen können.

Eine Ausrichtung an diesen Dimensionen kann zwar wichtige Anhaltspunkte für die Bestimmung der Systemrelevanz liefern, wird jedoch nie zu einer perfekten Abgrenzung führen. So darf nicht vernachlässigt werden, dass die systemische Bedeutung eines Instituts bis zu einem gewissen Grad zustandsabhängig ist. Probleme kleinerer und wenig vernetzter Institute würden in einem normalen Marktumfeld keine entscheidenden Ansteckungseffekte auslösen; in Situationen mit erhöhtem Stressniveau können sich jedoch durchaus Dominoeffekte ergeben. Die Berücksichtigung dieser **Zustandsabhängigkeit** sollte hingegen nicht bei der Bestimmung der Systemrelevanz in normalen Zeiten, sondern bei der Schaffung krisenfester Interventions- und Abwicklungsregime einfließen (Ziffern 213 ff.).

207. Theoretisch wäre die Ideallösung, alle Dimensionen der systemischen Relevanz gemeinsam zu modellieren, um sie dann auf jeweils eine institutsspezifische Größe zu kondensieren, die das Ausmaß des externen Effekts jedes Akteurs bestimmt. Obwohl erste Verfahren, die in diese Richtung gehen, entwickelt werden (Kasten 8), wird man sich auf absehbare Zeit noch mit gröberen Methoden behelfen müssen.

Kasten 8

Neue Ansätze zur Messung systemischer Risiken

Die Krise hat gezeigt, dass die Messung von systemischen Risiken in vielen Bereichen noch in den Kinderschuhen steckt und dringend bessere Verfahren erforderlich sind. Zwei neuere Ansätze, die CoVaR-Methode von Adrian und Brunnermeier (2009) sowie auf Netzwerkmodellen beruhende Analysen sollen hier exemplarisch vorgestellt und kritisch beleuchtet werden.

CoVaR

Ein weit verbreiteter Ansatz im Risikomanagement und bei der Bankenaufsicht ist der sogenannte Value-at-Risk (VaR)-Ansatz, der den erwarteten Verlust eines Portfolios angibt, der mit einer vorgegebenen Wahrscheinlichkeit in einer bestimmten Periode nicht überschritten wird. Bei der Bankenregulierung werden allerdings nur die Risiken eines individuellen Instituts betrachtet, während Ansteckungs- und Rückkoppelungseffekte keine Berücksichtigung finden. Der CoVaR eines Finanzinstituts ergibt sich als der Value-at-Risk des gesamten Finanzsektors, gegeben dass das Finanzinstitut in eine Schieflage gerät. Die Differenz von CoVaR zum VaR des Finanzsystems kann als marginaler Beitrag eines Finanzinstituts zum gesamten systemischen Risiko interpretiert werden. Somit lässt sich ein direktes Maß des externen Effekts, den der Ausfall eines Instituts verursachen würde, ermitteln. Dieser kann als Basis zur Bestimmung eines institutsspezifischen marginalen Eigenkapitalzuschlags dienen.

Die CoVaR-Methode ist theoretisch ein höchst ansprechendes Konzept. Von der praktischen Seite betrachtet stößt sie jedoch noch an erhebliche Grenzen. Um das exakte Ausmaß des externen Effekts zu erhalten, müssten sämtliche Beziehungen eines Instituts mit dem Rest des Systems erfasst werden. Dies scheitert insbesondere daran, dass die notwendigen Daten nicht verfügbar sind.

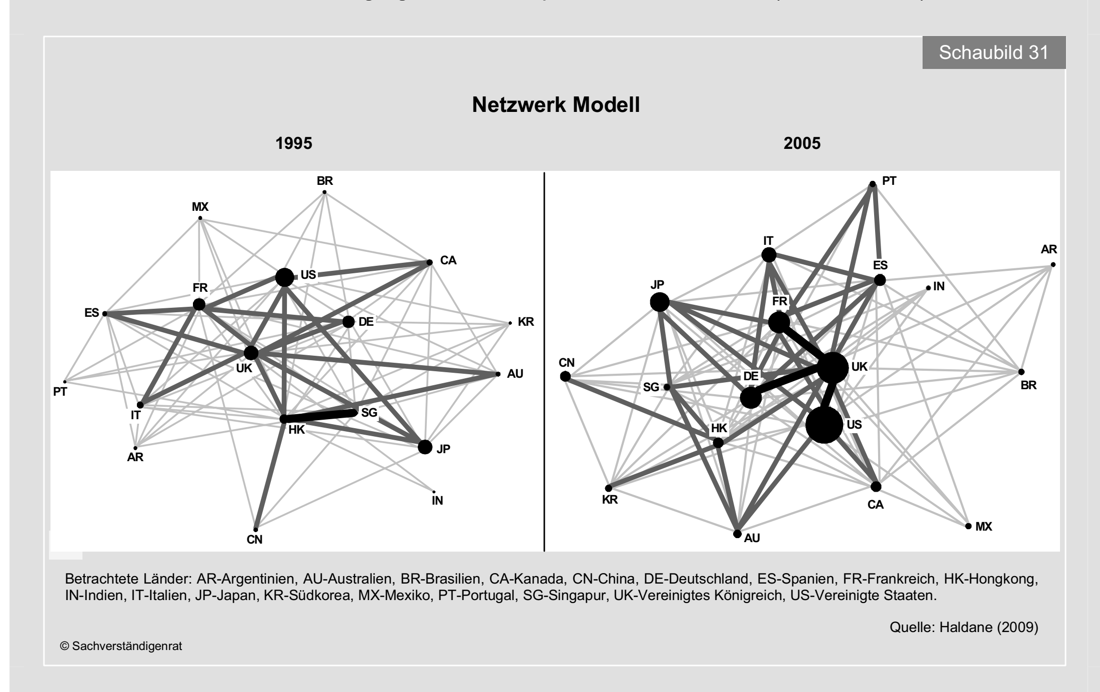
Netzwerkmodell

Ein Modell, das mittlerweile in einigen Zentralbanken verwendet wird, bildet das Finanzsystem als ein komplexes Netzwerk ab. Die Finanzinstitute werden als Knotenpunkte und die Verbindungen zwischen ihnen als finanzielle Verflechtungen definiert. Diese Abbildung würde im Idealfall den Vernetzungsgrad innerhalb des Finanzsystems exakt beschreiben und könnte zur Abschätzung der Systemrelevanz eines einzelnen Instituts genutzt werden. Mit Hilfe des Netzwerk-

modells könnten die von hypothetischen Kredit- und Marktereignissen ausgehenden Spillover-Effekte simuliert werden. Beispielsweise zeigt sich, dass die Netzwerkverbindungen zwischen nationalen Finanzsystemen im Zeitraum der Jahre 1995 bis 2005 nicht nur zugenommen haben, sondern sich vermehrt auf einige große Knotenpunkte konzentrieren (Schaubild 31).

Schaubild 31

Netzwerk Modell



Betrachtete Länder: AR-Argentinien, AU-Australien, BR-Brasilien, CA-Kanada, CN-China, DE-Deutschland, ES-Spanien, FR-Frankreich, HK-Hongkong, IN-Indien, IT-Italien, JP-Japan, KR-Südkorea, MX-Mexiko, PT-Portugal, SG-Singapur, UK-Vereinigtes Königreich, US-Vereinigte Staaten.

Quelle: Haldane (2009)

© Sachverständigenrat

Allerdings stößt auch das Netzwerkmodell schnell an die Grenzen der Datenverfügbarkeit. Die meisten konkreten Anwendungen haben sich bisher auf die Modellierung des Interbankenmarkts beschränkt, obwohl alternative Ansteckungseffekte eine ebenso wichtige Bedeutung haben können. Insgesamt wird deutlich, dass diese neueren Verfahren weiterentwickelt werden müssen. Vor allem ist es jedoch erforderlich, die notwendigen Daten regelmäßiger zu erheben.

Eine in der Praxis diskutierte Methode sind **Scoring-Modelle**, die eine Vielfalt von relevanten Indikatoren qualitativ und quantitativ erfassen und dann eine Gesamtbewertung vornehmen. Im Rahmen eines solchen Scoring-Modells werden zuerst Indikatoren bestimmt, die einen Einfluss auf die Systemrelevanz eines Instituts haben; die oben erläuterten Dimensionen sollten in diesem Zusammenhang eine Orientierung für die Indikatoren sein. Beispielsweise kann als Annäherung für die Größe eines Instituts das Verhältnis von Aktiva zum Bruttoinlandsprodukt dienen. Im zweiten Schritt werden den relevanten Indikatoren Scores (Bewertungen) zugeordnet, die grob die Wichtigkeit des Indikators wiedergeben. Da die Beurteilungen zum Teil subjektiver Natur sind, sollte zusätzlich anhand eines „Kommentars“ festgehalten werden, inwieweit die Bewertung beispielsweise von Unsicherheiten geprägt ist.

Nach Bestimmung der Indikatoren und deren Erfassung wird dann eine Gesamtbewertung vorgenommen. Aufgrund dieser Gesamtbewertung muss anhand eines Schwellenwerts entschieden werden, ob ein Institut als systemrelevant einzustufen ist oder nicht. Dieser Schwellenwert sollte auf qualitativen beziehungsweise systematischen Ansätzen wie sogenannten Cluster-Methoden basieren (IWF, 2009a; IWF et al., 2009).

208. Mit einem solchen Scoring-Modell können die einzelnen Finanzinstitute unterschiedlichen Kategorien von Systemrelevanz zugeordnet werden (Thomson, 2009):

- Kategorie 1: Finanzinstitute, die aufgrund ihrer Größe oder aufgrund ihrer Dominanz in bestimmten Schlüsselmärkten als systemrelevant gelten.
- Kategorie 2: Finanzinstitute, von denen aufgrund ihrer Vernetztheit oder Komplexität erhebliche Ansteckungseffekte ausgehen.
- Kategorie 3: Finanzinstitute, die aufgrund ihrer Portfoliostruktur hoch korrelierte Risiken mit der Portfoliostruktur anderer Finanzinstitute aufweisen.
- Kategorie 4: Große Finanzinstitute, deren Ausfall keine systemischen Effekte auf andere Finanzinstitute, aber negative Effekte auf die Volkswirtschaft insgesamt haben würde.
- Kategorie 5: Nicht systemrelevant sind alle anderen Finanzinstitute, die nicht unter die Kategorien eins bis vier fallen.

209. Für die Kategorien eins bis vier muss dann ein spezielles Regulierungsregime gelten. Dem privaten Nutzen durch eine nunmehr explizit anerkannte Systemrelevanz sollten mit Hilfe des oben skizzierten **Stabilitätsfonds** ausgleichende private Kosten gegenübergestellt werden. Die Diskriminierung zwischen unterschiedlichen Graden der Systemrelevanz kann hierbei zunächst an den im Rahmen des Scoring-Modells ermittelten Kennzahlen erfolgen. Nach Weiterentwicklung der modellbasierten Messung von systemischen Risiken kann dann erwogen werden, inwieweit die Besteuerung vom Ausmaß der im Rahmen dieser Verfahren ermittelten systemischen Relevanz abhängig gemacht werden kann.

2. Systemrisiken durch Produkte und Märkte

210. Mit dem bisher besprochenen speziellen Regulierungsregime für systemrelevante Finanzinstitute würden Anreize zu einer Reduktion der Systemrelevanz geschaffen. Allein auf der Institutsebene anzusetzen, wird jedoch nicht ausreichen; Institute agieren auf Märkten und mit Instrumenten, die ebenfalls systemrelevant sein können. Märkte mit hoher Komplexität sind anfällig für eine plötzliche Reduktion der **Marktliquidität**, was zu einem starken Anstieg der Bewertungsunsicherheit und zu negativen Rückwirkungen auf die Stabilität des Gesamtsystems führen kann. Die Wahrscheinlichkeit für ein solches Marktversagen und das Ausmaß der durch einen Ausfall bedingten systemischen Effekte hängt von einer Reihe von Einflussfaktoren ab. Wie auch bei Instituten ist es deshalb zunächst notwendig, das Ausmaß an Systemrelevanz unter Berücksichtigung von Vernetztheit, Komplexität und Größe von einzelnen Segmenten zu bestimmen.

Die Verbesserung des Umgangs mit systemrelevanten Finanzprodukten und Märkten im Rahmen eines neuen Regulierungsregimes erfordert einen breiten Maßnahmenkatalog. Insgesamt muss es darum gehen, die Bedeutung hochkomplexer und auf illiquiden Märkten gehandelter Finanzprodukte zu reduzieren, sodass das von ihnen ausgehende systemische Risiko verringert wird. Dies betrifft insbesondere sogenannte **Over-the-Counter-Derivate (OTC)**, also Finanztransaktionen, die außerbörslich und somit nicht über organisierte Märkte abgewickelt werden. Die hierzu notwendige **Standardisierung von Produktstrukturen** muss nicht mit einem Verschwinden innovativer und maßgeschneiderter Lösungen für bestimmte Marktteil-

nehmer, insbesondere der Realwirtschaft einhergehen, wenn sich die Reformanstrengungen auf tatsächlich systemrelevante Produkte und Märkte konzentrieren.

211. Um die Systemstabilität zu erhöhen, kann zum Teil an bestehenden Regulierungen angesetzt werden, beispielsweise über **höhere Eigenkapitalanforderungen** für den Handel mit besonders anfälligen Produkten oder auf besonders anfälligen Märkten. Solche Maßnahmen sind bereits auf den Weg gebracht, werden jedoch nicht ausreichen. Vor allem ist zu berücksichtigen, dass der Anreiz für Finanzinstitute, maßgeschneiderte und komplexe Strukturen zu schaffen, aufgrund der hierbei erzielbaren Erträge außerordentlich hoch ist.

Sehr dringlich ist der Handlungsbedarf bei **außerbörslichen Kreditderivaten**, insbesondere bei sogenannten Credit Default Swaps (CDS). Im Rahmen eines CDS-Vertrags bezahlt der sogenannte Sicherungsnehmer eine Gebühr und erhält vom sogenannten Sicherungsgeber eine Ausgleichszahlung, sofern ein vorher bestimmtes Kreditereignis eintritt. CDS-Verträge spielen bei der Erklärung der Krisendynamik eine zentrale Rolle. Deutlich wird dies im Fall des ehemals größten Versicherungskonzerns der Welt, American International Group (AIG): Die mit AIG verbundenen Sicherungsnehmer hatten über einen langen Zeitraum nur geringe Sicherheitsleistungen eingefordert. Dies führte dazu, dass AIG mit seinem hohen Rating zu einem der großen Sicherungsgeber wurde. In der Krise geriet das Unternehmen, bedingt durch die hohen Zahlungsforderungen der Sicherungsnehmer, in Schieflage. Die US-amerikanische Regierung stützte das Unternehmen mit 85 Mrd US-Dollar, da eine Insolvenz verheerende Folgen für die Gegenparteien – insbesondere auch europäische Banken – gehabt hätte. Der US-amerikanische Steuerzahler musste in beträchtlichem Umfang für die Verpflichtungen geradestehen. So erhielten allein die drei am stärksten bei AIG engagierten deutschen Finanzinstitute Zahlungen in Höhe von etwa 16 Mrd US-Dollar.

212. Um die systemischen Risiken, die von solchen Kreditderivaten ausgehen, zu reduzieren, können sie entweder auf **Börsen** oder auf **zentrale Gegenparteien** überführt werden. Eine zentrale Gegenpartei ist eine juristisch unabhängige private Institution, die als Vertragspartner für beide Seiten auftritt und das Risiko der Vertragserfüllung übernimmt, dafür aber im Vorhinein Sicherheitsleistungen verlangt. Sowohl Börsen wie auch zentrale Gegenparteien haben den Vorteil, dass die bilateralen Nettopositionen jedes einzelnen Teilnehmers ermittelt werden können. Dadurch reduzieren sie die Komplexität und Vernetzung und erhöhen die Transparenz. Gemäß Schätzungen würde eine solche multilaterale Verrechnung den Brutto-Nominalwert des CDS-Handels um bis zu 90 vH senken (Cecchetti et al., 2009). Der potenzielle Nachteil eines Systems mit einer zentralen Gegenpartei ist, dass deren Ausfall selbst wieder zum Systemrisiko wird, da nun alle Teilnehmer auf einmal betroffen wären. Folglich muss die zentrale Gegenpartei hohe Kapitalpuffer halten und einer strengen Aufsicht unterstellt sein.

Die jüngst auf internationaler und europäischer Ebene getroffene **Grundsatzentscheidung**, den Handel mit Kreditderivaten in großem Umfang auf zentrale Gegenparteien zu verlagern, ist vor diesem Hintergrund ein wichtiger Schritt zu einer verbesserten Regulierung systemischer Produkte und Märkte.

IV. Ein Regime zum Umgang mit Schieflagen

213. Die zentrale Herausforderung für die Politik im Bereich des Umgangs mit angeschlagenen Finanzinstituten ist es, die Defizite im rechtlichen und institutionellen Rahmen, die in der Krise aufgedeckt wurden, zu beseitigen. Sowohl die aufsichtsrechtlichen Kompetenzen und Instrumente zum Umgang mit Instituten im Vorfeld der Insolvenz wie auch die rechtlichen Rahmenbedingungen im Fall einer akuten Insolvenz eines systemisch relevanten Instituts haben sich als unzureichend erwiesen. Erforderlich sind Anpassungen am rechtlichen Rahmen, insbesondere die Schaffung eines brauchbaren **Restrukturierungsregimes**, mit dem notleidende Banken schnell und effizient behandelt werden, sodass eine größtmögliche Chance besteht, dass der gute Teil der Bank nachhaltig überlebensfähig ist und wieder effizient wirtschaften kann und das Finanzsystem nicht gefährdet.

1. Grundsätzlicher Reformbedarf

214. Generell ist es dabei notwendig, beim Rechtsrahmen zwischen systemrelevanten und nicht-systemrelevanten Instituten zu unterscheiden. Entscheidend ist letztlich, welche Ausfallvolumina die Insolvenz eines einzelnen Instituts bei dessen Vertragspartnern voraussichtlich hervorrufen wird: Ist im konkreten Fall unwahrscheinlich, dass ein Übergreifen der individuellen Insolvenz auf die Stabilität anderer Marktteilnehmer zu befürchten ist, kann das Institut anhand der bestehenden Regelungen analog der Insolvenz eines Wirtschaftsunternehmens behandelt werden. Systemrelevante Kreditinstitute sind hingegen einem gesonderten Verfahren zu unterziehen. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen in der aktuellen Krise wird auch zu fragen sein, welche Institute neben Geschäftsbanken unter neu zu schaffende Restrukturierungsregime fallen. Leitlinie sollte es sein, dass auch Nicht-Banken mit systemischer Relevanz prinzipiell einer speziellen staatlichen Verwaltung unterworfen werden können.

215. Bei der Ausgestaltung des rechtlichen Rahmens sind folgende Elemente robuster Bankeninterventions- und Abwicklungsregime zu berücksichtigen (IWF, 2009): Erstens müssen schon **frühzeitige Interventionsoptionen** bestehen. Zweitens muss den Aufsichtsbehörden eine **Palette verwendbarer Restrukturierungsinstrumente** zur Verfügung stehen, die ohne Zustimmung der Eigenkapital- und Fremdkapitalgeber ergriffen werden können, und vom Weiterverkauf an eine andere private Einheit über die Nutzung sogenannter Brückenbanken bis hin zu partiellen Transfers von Aktiva und Passiva reichen müssen. Drittens sollte ein reformierter Rechtsrahmen zur Bankenintervention die oben ausführlich diskutierten Anreizprobleme im öffentlichen Sektor berücksichtigen. Hierzu ist es insbesondere notwendig, ein stärkeres Gewicht auf Regelbindung zu legen, indem Schwellenwerte definiert werden, bei deren Unterschreiten die im Vorhinein festgelegten Korrekturmaßnahmen greifen.

Zudem muss die Rolle richterlicher Kontroll- und Eingriffsbefugnisse klar definiert sein und sich weitgehend auf eine ex post einsetzende Überprüfung beschränken. Demnach wäre ein aufsichtsrechtliches Verfahren, das umfangreiche Kompetenzen klar einer Aufsichtsbehörde zuordnet und Gerichte nur im Rahmen von Widerspruchsverfahren eingreifen lässt, einem Verfahren vorzuziehen, das schon während der Korrekturmaßnahmen kontinuierliche Konsul-

tationen mit Gerichten erfordert. Ebenso müssen klare Regeln für den Informationsaustausch und die Koordination zwischen den beteiligten öffentlichen Institutionen vorliegen.

216. Der geltende **deutsche Rechtsrahmen** für die Bankenintervention und Bankenabwicklung hat sich in zwei wesentlichen Punkten als defizitär erwiesen: Erstens erweisen sich die aufsichtsrechtlichen Kompetenzen im Vorfeld der Insolvenz als ungenügend. Sie sind teilweise lückenhaft und ermöglichen einen Eingriff erst dann, wenn es zu spät ist. Zweitens fehlen effektive Handlungsmöglichkeiten für die Bewältigung der Insolvenz systemrelevanter Institute.

Für Institute, die sich trotz Einhaltens aufsichtsrechtlicher Kennzahlen in Problemen befinden, sah das KWG bis Mitte des Jahres 2009 kaum **Eingriffsmöglichkeiten** vor, da ein Einschreiten nach § 45 KWG nur möglich war, wenn bei einem Institut die entsprechenden aufsichtsrechtlichen Mindestanforderungen an Eigenmittelausstattung oder Liquidität nicht mehr gegeben waren. Auch der durch das „Gesetz zur Stärkung der Finanzmarkt- und Versicherungsaufsicht“ vom 29. Juli 2009 eingefügte Zusatz, dass „die Vermögens , Ertrags- oder Finanzentwicklung eines Instituts die Annahme [rechtfertigt], dass es diese Anforderungen nicht dauerhaft erfüllen können wird“, führt zu keiner grundlegenden Änderung. Obwohl dieser Zusatz an sich eine Kompetenzerweiterung für die Aufsicht vorsieht, lässt die Formulierung einen weitgehenden Handlungsspielraum für die Aufsichtsbehörden zu, mit der Gefahr, dass es zu einem nur verzögerten Eingreifen kommt.

Das **Aufsichtsrecht** sieht besondere Kompetenzen faktisch erst für den Fall gravierender finanzieller Probleme und bei Insolvenzreife vor: Dabei gewährt § 45 KWG der BaFin Handlungsmöglichkeiten, wenn die aufsichtsrechtlichen Mindestanforderungen an Eigenmittel und Liquidität unterschritten werden. Für den Fall einer „Gefahr für die Erfüllung der Verbindlichkeiten eines Instituts gegenüber seinen Gläubigern“ sehen §§ 46, 46a KWG ergänzend umfassende Maßnahmen vor. Allerdings ist der Begriff „Gefahr für die Erfüllung der Verbindlichkeiten“ gesetzlich nicht näher definiert. Aus der inzwischen etablierten Gestaltungspraxis lässt sich ableiten, dass mit §§ 46, 46a KWG Fälle oberhalb der Schwelle zur Insolvenzreife erfasst sind, die nach allgemeinem Insolvenzrecht durch den Insolvenzgrund der „drohenden Zahlungsunfähigkeit“ nach § 18 InsO definiert wird. In der Praxis führt dies dazu, dass die Maßnahmen auf die vorläufige, effektive Sicherung der Vermögensposition der Bank abzielen (Moratorium), nicht jedoch auf die geordnete Weiterführung des Geschäftsbetriebs. Die §§ 46, 46a KWG übernehmen demnach die Rolle von vorgezogenen Sicherungsmaßnahmen ähnlich denen im Insolvenzeröffnungsverfahren (Binder, 2005). Eine Sanierungslösung lässt sich mit diesen Maßnahmen nicht erreichen, weil das Wirksamwerden der Anordnungen geradezu darauf abzielt, den Geschäftsbetrieb einschließlich der Austauschbeziehungen des Instituts zu Dritten vollständig einzufrieren, wodurch weitere Institute gefährdet werden können. Beim Einfrieren der Geschäftsbeziehungen tritt somit ein Zielkonflikt auf. Einerseits ist ein unkontrollierter Vermögensabfluss zu verhindern, da sowohl auf verfassungs- als auch gemeinschaftsrechtlicher Ebene der Gläubigerschutz im Vordergrund steht. Andererseits steht das Sicherungsinteresse der Gläubiger im Widerspruch zur Notwendigkeit, den Geschäftsbetrieb ohne Unterbrechung aufrecht zu erhalten. Denn durch die Unterbrechung entsteht für andere Institute, die mit der betroffenen Bank eng vernetzt sind, ein abrupter und drastischer Wertverlust. Insofern muss der zu

> gestaltende Rechtsrahmen sicherstellen, dass trotz derartiger Sicherungsmaßnahmen die Abwicklung der zu diesem Zeitpunkt noch schwebenden Transaktionen mit anderen Marktteilnehmern stattfinden kann.

Die Politik hat den Handlungsbedarf durchaus erkannt und zwei konkurrierende Gesetzentwürfe zum Umgang mit angeschlagenen Instituten erarbeitet. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) hat im Juli 2009 einen Vorschlag für ein „Gesetz zur Ergänzung des Kreditwesengesetzes" vorgelegt und das Bundesministerium der Justiz (BMJ) hat mit dem „Gesetz zur Einführung eines Reorganisationsplanverfahrens für systemrelevante Kreditinstitute und zur Abwehr von Gefahren für die Stabilität des Finanzsystems" einen Gegenentwurf präsentiert.

Zwar gehen einige der vorgeschlagenen Änderungen durchaus in die richtige Richtung; insgesamt ist es der Politik jedoch noch nicht gelungen, einen umfassenden Gesetzesrahmen zum Umgang mit Finanzinstituten in der Schieflage zu schaffen, der den oben geschilderten Anforderungen in ausreichendem Umfang genügt:

- Erstens setzen beide Gesetzentwürfe lediglich am Problem der Reorganisation und Abwicklung von Instituten und somit relativ spät an. Die Krise zeigt jedoch, dass ein Eingreifen häufig bereits dann angebracht ist, wenn sich erste Probleme zeigen.

- Zweitens wird das der Öffentlichkeit zur Verfügung stehende Instrumentarium für Restrukturierungsmaßnahmen auf nur wenige Verfahren beschränkt. In einer Krise müssen jedoch alternative Handlungsmöglichkeiten vorliegen und klar definiert sein.

- Drittens fehlen eindeutig spezifizierte Auslösungsmechanismen für die Einsetzung spezieller Verfahren.

- Beim eher privatrechtlich orientierten Vorschlag des BMJ ist schließlich zu kritisieren, dass das Reorganisationsverfahren nur durch Selbstanzeige eingeleitet werden kann. Ebenso wenig sinnvoll ist die während dieses Verfahrens häufig vorgesehene Konsultation der Gerichte, die der Notwendigkeit für eine schnelle Entscheidungsfindung nicht gerecht wird.

2. Ein stilisiertes Eingriffs- und Restrukturierungsregime

217. Insgesamt besteht damit weiter Handlungsbedarf. Schon um der nächsten Krise vorzubeugen, müssen Mechanismen zum Umgang mit Instituten in Schieflage geschaffen werden. Es gilt, sich jetzt Gedanken über eine Lösung zu machen, die ökonomisch zweckmäßig und gesetzlich implementierbar ist. Ein Restrukturierungsregime könnte jedoch auch die Aufräumarbeiten im Nachgang zur aktuellen Krise erleichtern, sollte es noch zu Fällen kommen, in denen der verbleibende Abschreibungs- und Restrukturierungsbedarf die Tragfähigkeit eines Instituts überschreitet.

Grundsätzlich können aufsichtsrechtliche Eingriffsbefugnisse in verschiedenen Phasen einsetzen. In einem stilisierten Verlauf einer Bankenkrise lassen sich **drei Phasen** unterscheiden, in denen sich die Lage des Instituts kontinuierlich verschlechtert und die Möglichkeiten zur Abwendung einer Krise abnehmen: Die erste Phase setzt lange im Vorfeld einer Insolvenz ein, wenn sich eine Verschlechterung der Ertrags- und Vermögenspositionen abzeichnet. In der zweiten Phase setzt sich die Verschlechterung weiter fort und die Eigenkapitaldecke der Bank reduziert sich beträchtlich. In der dritten Phase hat die Bank einen wirtschaftlich kritischen Zustand erreicht und muss liquidiert, saniert oder gestützt werden.

Phase eins: Eingriffsmodalitäten bei beginnender Schieflage

218. Eine Umgestaltung des deutschen Rechtsrahmens erfordert zunächst frühe Eingriffsmöglichkeiten der Aufsicht. Das Aufsichtsrecht muss gerade in der Phase vor der ernsthaften wirtschaftlichen Schieflage des Instituts **frühzeitig umfassende Eingriffsrechte** erhalten, die **durch Schwellenwerte klar abgegrenzt** werden. Nur in einem frühen Stadium besteht größtmöglicher Handlungsspielraum, der den Einsatz weitgehender Maßnahmen erlaubt, ohne dabei schwerwiegende Anreizprobleme auszulösen sowie mit gemeinschaftsrechtlichen oder internationalen Vorgaben in Konflikt zu geraten. Gleichzeitig bestehen in der Frühphase bestmögliche Chancen, bedrohte Kreditinstitute mit verhältnismäßig geringem Aufwand aus dieser Situation zu befreien. Aus diesem Grund ist es auch notwendig, auf ein **regelgebundenes Eingreifen** überzugehen, um so ein vorbeugendes Vorgehen seitens der Aufsichtsbehörden zu gewährleisten. Ein abgestuftes Regelsystem sollte verschiedene Schwellenwerte vorsehen, mit denen abgestufte Eingriffsmöglichkeiten verknüpft sind und die durch eine Art Ampelsystem auslöst werden.

219. Die Eingriffsmodalitäten könnten sich an den Prinzipien der **„Prompt Corrective Action“** der US-amerikanischen Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) orientieren. Dabei würden die Institute zunächst anhand von drei Maßen der Kapitalausstattung in Kategorien eingeteilt. Der Übergang in die nächst tiefere Kategorie würde bei Verletzung eines der drei Kriterien ausgelöst und zu im Einzelnen spezifizierten Interventionen führen. Daraus würde sich ein System mit definierten Schwellenwerten und Eingriffsmaßnahmen ergeben.

220. Zur Illustration wird im Folgenden ein „Ampelsystem“ dargestellt, bei dem es sich um eine stilisierte Version des aktuell von der FDIC angewendeten Eingriffsregimes handelt (Tabelle 21, Seite 150). Selbstverständlich sind die Schwellenwerte im Zuge der anstehenden Neukalibrierung der Eigenkapitalregulierung anzupassen.

Zu Beginn der ersten Phase des Krisenverlaufs schaltet die Ampel von **grün auf gelb**. Während bei einer guten Kapitalausstattung die wirtschaftliche Situation einer Bank ohne Zweifel als unproblematisch einzustufen ist, impliziert der Übergang von grün zu gelb erste wirtschaftliche Verschlechterungen, und aufsichtsrechtliche Schritte sind zur Wiederherstellung einer guten Kapitalausstattung einzuleiten.

Als Intervention kommt eine Reihe von analysierenden und stabilisierenden Maßnahmen in Betracht. Als Teil der Analyse sollten Stress-Tests durchgeführt werden, um die tatsächliche

wirtschaftliche Situation der Bank beziehungsweise deren Belastbarkeit für verschiedene Szenarien zu bestimmen sowie einzelne Problemfelder zu identifizieren. Entsprechend der festgestellten Handlungsbedarfe sollte der Bank aufgegeben werden, punktuell notwendige Maßnahmen zu ergreifen. Daneben kann im US-amerikanischen Recht die Aufsichtsbehörde vorgeben, dass keine Gewinne ausgeschüttet oder Provisionen für Geschäftsleiter entrichtet werden, wenn dadurch die Bank als „unterkapitalisiert“ eingestuft würde. Darüber hinaus kann die Bank zu einer Rekapitalisierung verpflichtet werden, um die wirtschaftliche Situation wieder auf „gut kapitalisiert“ zurückzuführen.

Tabelle 21

Stilisiertes Ampelsystem der FDIC für den Umgang mit bedrohten Banken[1]

Kategorie		Phase	Kapitalausstattung		
			Risikoadjustierte Eigenkapitalquote (Tier 1+2)[2]	Risikoadjustierte Eigenkapitalquote (Tier 1)[2]	Leverage Ratio
	gut	–[3]	> 10	> 6	> 5
	genügend	1	8 – 10	4 – 6	4 – 5
	unterkapitalisiert	2	< 8	< 4	< 4
	kritisch	3	–[4]		

1) Vereinfachte Version der "Prompt Corrective Action" der FDIC.– 2) Tier 1: Teil des (haftenden) Eigenkapitals mit der höchsten Haftungsqualität (Kernkapital); Tier 2: Teil des (haftenden) Eigenkapitals, welches Positionen geringerer Haftungsqualität umfasst (Ergänzungskapital).– 3) Regulärer Geschäftsbetrieb.– 4) In die Kategorie „kritisch“ fallen Institute, deren Kapitalausstattung „unterkapitalisiert“ ist und darüber hinaus die Aufsicht nicht erwartet, dass diese durch Maßnahmen zeitnah eine „genügende“ Kapitalausstattung erreichen.

Quelle: FDIC

Phase zwei: Kompetenzen bei einer Unterkapitalisierung

221. In der zweiten Phase ist die Bank unterkapitalisiert, allerdings ist von aufsichtsrechtlicher Seite davon auszugehen, dass das Institut durch intern oder extern geführte Maßnahmen zeitnah eine „genügende“ Kapitalausstattung erreicht – die Ampel schaltet von **gelb auf gelb/rot**. In dieser Kategorie sollte ein reformiertes Eingriffsystem eindeutige Handlungsalternativen definieren, die auf die Sanierung der Bank hinwirken. So muss die Aufsichtsbehörde die Befugnis erhalten, den als „unterkapitalisiert“ eingestuften Instituten die Erstellung eines Sanierungsplans aufzugeben und damit frühzeitig umfassende, aber noch unternehmensintern geführte Sanierungsbemühungen einzuleiten. Daneben kann im US-amerikanischen Recht die Aufsichtsbehörde das Wachstum der Aktiva beschränken und vielfältige weitere diskretionäre Maßnahmen ergreifen. Gleichzeitig muss die Aufsichtsbehörde verpflichtet werden, die wirtschaftliche Situation der Bank, die Einhaltung des Sanierungsplans sowie weiterer Vorgaben zu überwachen. Diese Eingriffe sollten, im Gegensatz zur heutigen Konzeption, nicht auf dem Ermessen der Aufsichtbehörden beruhen, sondern durch die im Vorhinein fixierten Kapitalschwellen ausgelöst werden. Das System ist somit einerseits weniger flexibel, andererseits weniger anfällig für regulatorische Duldsamkeit. Die definierten Kategorien schaffen für alle Beteiligten ein hohes Maß an Rechtssicherheit und senken dadurch die Transaktionskosten.

Mit den erweiterten Handlungsmöglichkeiten und insbesondere der Pflicht zur frühzeitigen Bankenintervention einerseits sowie der klaren Ausrichtung des Aufsichtsrechts am Sanierungsziel andererseits kann der Konflikt, den das Einfrieren der Geschäfts- und Austauschbeziehungen zwischen Banken nach sich zieht, vermieden werden. Idealerweise müssen die Austauschbeziehungen gerade nicht eingefroren werden, wodurch die systemischen Risiken für andere Banken, die mit dem betroffenen Institut vernetzt sind, gemildert werden.

Phase drei: Abwicklungs- oder Sanierungslösungen

222. In der kritischen Phase drei ist das Institut unterkapitalisiert und von aufsichtsrechtlicher Seite ist nicht davon auszugehen, dass durch Maßnahmen der Phase zwei zeitnah eine „genügende" Kapitalausstattung erreicht werden kann – die Ampel schaltet auf **rot**. In dieser Phase der wirtschaftlichen Schieflage ist eine Reihe von weiteren Handlungsmöglichkeiten notwendig, um auch systemisch relevante Banken einem insolvenzähnlichen Verfahren zu unterwerfen. Schon aus anreizökonomischer Perspektive ist es sinnvoll, die Maßnahmen der Prompt Corrective Action mit einem separaten Abwicklungs- und Sanierungsregime zu ergänzen, da mit diesem Instrument die Marktdisziplin zusätzlich gestärkt wird (ESFRC, 2006). Wie vom Sachverständigenrat bereits angeregt (JG 2008 Ziffer 244), könnte das **britische Bankenrestrukturierungsverfahren** als Beispiel dienen, denn der mittlerweile verabschiedete Banking Act 2009 bietet sich schon aufgrund vergleichbarer gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben an:

- Insolvenzreife Institute sollten in der Regel einem **speziellen Liquidationsverfahren** unterworfen werden, das bei drohender Unterschreitung der aufsichtsrechtlichen Anforderungen an den Geschäftsbetrieb eingeleitet werden kann.

- Die Alternative hierzu sollte ein **spezielles Sanierungsverfahren** in Anlehnung an das Insolvenzplanverfahren sein, das auch als Ergänzung zu den besonderen Stabilisierungsmaßnahmen eingeleitet werden kann.

- Zudem müssen die Aufsichtsbehörden **Stabilisierungsoptionen** erhalten. Stabilisierungsoptionen wären zum einen die Übertragung der Aktien oder (von Teilen) der Aktiva und Passiva eines insolventen Instituts auf einen anderen Marktteilnehmer, zum anderen die Übertragung auf eine staatlich gegründete Brückenbank.

223. Neben den Stabilisierungsoptionen sieht das britische Recht auch Enteignungs- und Verstaatlichungsmöglichkeiten vor, die im Prinzip nur als Ultima Ratio und vorübergehend eingesetzt werden sollen. Der Vorteil einer Verstaatlichung wird oftmals darin gesehen, dass der Staat die Restrukturierung der übernommenen Bank einfacher durchführen kann. In der Praxis ist diese Annahme jedoch äußerst zweifelhaft, denn der Staat hat weder genügende Informationen noch Anreize zur schnellen und konsequenten Restrukturierung. Erstens ist er kaum der bessere Banker und zweitens sind bei Restrukturierungen meist einschneidende Kürzungen des Personalbestands unvermeidbar. Der Staat als Arbeitgeber wird sich deutlich schwerer tun, die notwendigen Schritte vorzunehmen, denn er unterliegt einer erheblichen Anreizverzerrung: Die politischen Kosten von Entlassungen können in der Form von Protesten und öffentlichem Aufruhr sowie im Hinblick auf Wiederwahlchancen unmittelbar spürbar

werden, während die Verluste bei ungenügender Restrukturierung nur nach und nach in der schrumpfenden Eigenkapitaldecke sichtbar werden und zunächst wenig Aufmerksamkeit auf sich ziehen. Aus ähnlichen Gründen wird sich der Staat auch gegenüber Bankkunden und Fremdkapitalgebern weniger gut durchsetzten können. Gerade in Deutschland lässt die Erfahrung, die mit der immer wieder verschleppten Restrukturierung der Landesbanken gemacht wurde, davon abraten, die Verstaatlichung als Option vorzusehen. Sie ist auch nicht notwendig, wenn ein System von Bankeninterventionen weit im Vorfeld die Rekapitalisierung und Restrukturierung erzwingt. Eine Notoperation wie bei der HRE muss dann nicht mehr vorkommen.

224. Alle Stabilisierungsoptionen müssen jedoch den **Schutz systemrelevanter Vertragsverbindungen** berücksichtigen, da eine Lösung schwebender Geschäfts- und Austauschverhältnisse enorme negative systemische Effekte auf andere Banken bewirken kann. Solange sich derartige Vertragsbeziehungen auf deutsches Recht beschränken, ist eine entsprechende Ausgestaltung des Rechtsrahmens unproblematisch. Ein besonderes Augenmerk ist vor allem auf den Fortbestand der grenzüberschreitenden Geschäfts- und Austauschbeziehungen zu legen. Hierzu können – wie im britischen Recht – die beteiligten Parteien (übertragende Bank sowie die übernehmende Stelle) verpflichtet werden, sich aktiv um die vollständige Anerkennung der Rechteübertragung in allen davon berührten ausländischen Rechtsordnungen zu bemühen. Fraglich ist allerdings, ob das ausländische Recht solche Regelungen im deutschen Rechtsrahmen respektieren würde. Deshalb ist es von grundlegender Bedeutung, internationale Abkommen zu schließen, die eine konsistente Gestaltung der nationalen Regelungen erlauben, sodass die Gefahr eines abrupten Abbruchs der Vertragsbindungen minimiert wird.

225. Ein Restrukturierungsregime, das Stabilisierungs- und Sanierungsoptionen vorsieht, setzt die Haftung für Fremdkapitalgeber und Instrumente, die nunmehr explizit unter den Schutz systemrelevanter Vertragsbindungen fallen, zumindest teilweise aus. Deshalb ist klarzustellen, dass diese speziellen Verfahren und Optionen lediglich als Ausnahme ergriffen werden dürfen und der Regelfall bei der Abwicklung nicht-systemischer Banken die Liquidation sein muss. Bei systemischen Bankenkrisen müssen aber die Ziele des Schutzes der Systemstabilität und der Wiederherstellung marktwirtschaftlicher Sanktionen in einen angemessenen Ausgleich gebracht werden. Dass dies vor allem für die Eigentümer und Geschäftsleiter, nicht aber für alle Gläubiger gelingen wird, ist unverkennbar, aber letztlich nicht ganz zu vermeiden. Ein differenziertes Restrukturierungsregime muss mit diesen Abwägungsproblemen offen umgehen. Das Ziel ist es, den Staat in die Lage zu versetzen, auch in einer Systemkrise handlungsfähig zu bleiben, gezielt zu intervenieren und nicht mehr auf flächendeckende Blanko-Garantien angewiesen zu sein.

3. Umgang mit Schieflagen von grenzüberschreitend tätigen Finanzinstituten

226. Ein entscheidender Mangel der internationalen Finanzordnung, der in der Krise schonungslos aufgedeckt wurde, ist das Fehlen jeglicher Mechanismen zum Umgang mit in Schieflage geratenen, grenzüberschreitend agierenden Finanzinstituten. Diese Regelungslücke wurde zudem mit der fortschreitenden Internationalisierung der Finanzinstitute und -märkte immer gravierender. Eine grenzüberschreitende Insolvenz hat per Definition nicht nur im Hei-

matland, sondern auch in anderen Ländern spürbare negative Auswirkungen. Die Behörden des Heimatlandes werden allerdings die negativen externen Effekte auf andere Länder in ihrer eigenen Entscheidung, ein in Schieflage geratenes Institut aufzufangen oder insolvent gehen zu lassen, zu wenig berücksichtigen. Bei nur national tätigen Instituten ist diese Entscheidung vergleichsweise einfach, denn eine Rettung lohnt sich immer dann, wenn der soziale Nutzen der Systemstabilität die Kosten der öffentlichen Mittelzufuhr übersteigt. Bei international tätigen Instituten, mit Risikopositionen in vielen Ländern und Märkten, ist die Entscheidung nicht nur deutlich komplexer, sondern zusätzlich mit einem **Koordinationsproblem** zwischen den betroffenen Ländern belastet. Im Prinzip wären diese Länder besser gestellt, wenn sie sich anteilsmäßig an einer gemeinsamen Lösung beteiligen würden. Allerdings besteht ein Anreiz zum „Schwarzfahren“, weshalb solche komplexen Verhandlungslösungen im Fall der akuten Krise nicht schnell genug zustande kommen. Ohne international abgestimmte Mechanismen zum Umgang mit in Schieflage geratenen und grenzüberschreitend agierenden Finanzunternehmen, die Abläufe und Kostenaufteilung im Vorhinein regeln, werden sich die jeweiligen Heimatländer der Institute hauptsächlich an ihrem nationalen Interesse orientieren und die Auswirkungen auf andere Länder und Märkte zu wenig gewichten. Das Resultat ist immer suboptimal, manchmal auch katastrophal.

227. Der Niedergang von Lehman Brothers ist sicherlich der Paradefall einer **ungeordneten internationalen** Insolvenz. Zwar haben die US-amerikanischen Behörden den Systemkollaps nicht willentlich herbeigeführt, jedoch wurden von ihnen die Auswirkungen über die international verflochtenen Märkte offensichtlich unterschätzt. Darüber hinaus kam es im Zuge der Insolvenz zu bedeutenden Umverteilungen zwischen den Gläubigern der verschiedenen nationalen Einheiten von Lehman Brothers. Kurz vor dem Auseinanderbrechen des Konzerns zog das US-amerikanische Mutterunternehmen massiv liquide Mittel aus den ausländischen Tochterinstituten ab, in denen folglich nur eine viel geringere Verwertungsmasse verblieb.

Die isländische Bankenkrise liefert eine weitere Illustration der Problematik einer ungeordneten Insolvenz. Nachdem sich der isländische Staat nicht in der Lage sah, die ausländischen Einheiten seiner Banken zu stützen, beschränkte er seine Hilfe weitgehend auf die inländischen Gläubiger und schirmte diese von den Forderungen der ausländischen Gläubiger ab (Ring Fencing). Dies führte zu einem chaotischen Prozess und Auseinandersetzungen mit den betroffenen Ländern. Ein weiteres Beispiel ist der Fall von Fortis, einer Bankengruppe, die vor der Krise in mehreren europäischen Ländern ein wichtiger Marktteilnehmer war. Um den zunehmenden Finanzierungsschwierigkeiten zu begegnen, einigten sich die belgische, niederländische sowie luxemburgische Regierung zunächst auf eine gemeinsame Rekapitalisierung. Die Lösung wurde zunächst als Musterbeispiel für europäische Kooperation gefeiert, doch dann scheiterten die Verhandlungen in letzter Minute und jedes Land versuchte möglichst „seinen“ Teil des Konzerns zu retten. Es kam zu einem Auseinanderbrechen des Konzerns entlang nationaler Grenzen.

228. Das Fehlen eines Mechanismus zum Umgang mit Schieflagen grenzüberschreitend agierender Institute ist für die Europäische Union besonders schwerwiegend. Das Ziel eines einheitlichen Finanzmarkts wird nicht zu erreichen sein, wenn im Fall einer Krise nur nationale Lösungen vorhanden sind. Die generelle Gefahr der Bevorzugung von nationalen gegen-

über ausländischen Gläubigern hat nach den jetzigen Erfahrungen deutlich zugenommen und könnte die Finanzmarktintegration innerhalb der Europäischen Union gefährden. Diese hatte sich in den letzten Jahren sehr dynamisch entwickelt, indem mehrere Institute zunehmend europaweit expandierten. Im Jahr 2006 wurden die europäischen Bank- und Versicherungsmärkte von etwa 40 großen, meist westeuropäischen Gruppen bedient und die Aktivitäten von Töchtern und Zweigstellen nahmen laufend zu. So hielten die 500 ausländischen Töchter und Zweigstellen Aktiva von fast 4 Bio Euro. Gleichzeitig waren in vielen osteuropäischen Ländern fast ausschließlich ausländische Banken tätig (Europäische Kommission, 2009).

229. Um die offensichtliche Lücke im internationalen Regelwerk zu schließen, haben sich die G20-Staaten dafür ausgesprochen, abgestimmte Restrukturierungsregime für Banken zu erlassen. Konkreter positioniert sich das Konzept der Europäischen Kommission, das sich aus drei Elementen zusammensetzt (Europäische Kommission, 2009): Sie befürwortet erstens einen gemeinsamen Rahmen für die frühzeitige Bankenintervention, zweitens erweiterte und abgestimmte Maßnahmen bei der Restrukturierung und drittens einen gemeinschaftlichen Mechanismus im Fall von Insolvenzen. Letzterer soll die Koordination von grenzüberschreitenden Abwicklungen regeln und vereinfachen, indem unter anderem ein federführender Insolvenzverwalter eingerichtet würde. Die Vorschläge der Europäischen Kommission gehen zweifellos in die richtige Richtung und sollten von der deutschen Regierung unterstützt werden. Die oben beschriebenen Reformen im nationalen Rahmen sind in der Stoßrichtung vollkommen kompatibel mit den Vorschlägen auf europäischer Ebene, da letztere ebenfalls auf einem mehrstufigen System öffentlicher Eingriffe beruhen.

Das zweifellos schwierigste Problem ist nach wie vor die Frage, wie die **Kosten** von Bankenrestrukturierungen und -abwicklungen zwischen den Ländern aufzuteilen sind. Das sogenannte Burden Sharing-Problem war zwar lange vor der Krise bekannt und zahlreiche Vorschläge lagen vor (Freixas, 2003; Goodhart und Schoenmaker, 2006), allerdings herrschte an vielen Stellen die Hoffnung, dass es in den Industrieländern keine systemischen Krisen mehr geben würde. An anderen Stellen herrschte das Prinzip der konstruktiven Ambiguität, das darin bestand, die Finanzindustrie über das Ausmaß der öffentlichen Garantieübernahme im Unsicheren zu lassen. Beide Illusionen hat die Krise zerschlagen.

Nun geht es darum, das oben beschriebene Ex-post-Koordinationsproblem der Finanzierung durch eine Ex-ante-Regelung zu lösen. Dazu wären verschiedene Möglichkeiten denkbar. Beispielsweise könnte ein gemeinschaftlicher Fonds bei der Europäischen Investitionsbank eingerichtet werden, der im Fall einer Krise Anleihen ausgeben und die Rekapitalisierungen von Finanzinstituten übernehmen könnte (Goodhart und Schoenmaker, 2009). Die Mitgliedsländer müssten für die Bedienung der Anleihen aufkommen, wodurch die öffentliche Hand weiterhin die Finanzierung bereitstellen würde. Eine Alternative oder zumindest ein Beitrag zur Finanzierung über die öffentliche Hand wäre der vom Sachverständigenrat vorgeschlagene privat vorfinanzierte **Stabilitätsfonds** (Ziffer 205). In jedem Fall muss die Lösung des Burden Sharing-Problems zu den höchsten Prioritäten gehören, denn es geht nicht nur darum, zukünftige Bankenkrisen mit geringeren Verwerfungen zu bewältigen, sondern auch darum, einen Grundpfeiler der Europäischen Union, nämlich den freien Kapital- und Dienstleistungsverkehr, nicht zu gefährden.

V. Krisenprävention: Widerstandsfähigkeit erhöhen und Prozyklizität mindern

230. Ein besseres Krisenmanagement, das Fehlentwicklungen frühzeitig korrigiert und Eigen- und Fremdkapitalgeber in die Haftung nimmt, stellt einen wichtigen ersten Schritt zur Verringerung von Anreizverzerrungen und damit zur Vermeidung zukünftiger Krisen dar. Es ist allerdings nicht ausreichend: Zur Verringerung des Zeitinkonsistenzproblems besteht zudem die Notwendigkeit einer verschärften und besser abgestimmten Regulierung schon im konjunkturellen Aufschwung, wenn die Risiken eingegangen werden, die sich dann im Abschwung und insbesondere in der Krise materialisieren. Hier müssen weitere Maßnahmen ansetzen, um die **Widerstandskraft des Systems** zu erhöhen und seine Prozyklizität zu mindern.

Konkret sind Veränderungen in den Bereichen **Vergütungssysteme, Eigenkapitalregulierung** sowie Regulierung von **Liquiditätsrisiken** notwendig. Zudem besteht die Notwendigkeit für einen umfassenderen Aufsichtsansatz, der **blinde Flecken** vermeidet und die Interaktion zwischen gesamtwirtschaftlichen sowie monetären Entwicklungen auf der einen, Finanzmarktstabilitätsaspekten auf der anderen Seite besser berücksichtigt. Der Sachverständigenrat hat in seinem Jahresgutachten 2008/09 eine ganze Reihe von Reformen in diesen Bereichen angeregt (JG 2008 Ziffern 215 ff.). Auf der internationalen und europäischen Ebene sind seit Ausbruch der Krise zahlreiche Initiativen auf den Weg gebracht worden, die von der Stoßrichtung und teils auch im Detail durchaus mit vielen dieser Vorschläge übereinstimmen.

Damit ist die Arbeit an einer neuen Finanzmarktordnung aber keineswegs abgeschlossen. Im Gegenteil: Die wahren **Herausforderungen** stehen noch bevor. So mangelt es erstens an einer klaren Prioritätensetzung zwischen einzelnen Reformfeldern und innerhalb der einzelnen Bereiche. Beispielsweise enthalten die von den Staats- und Regierungschefs der G20-Länder prinzipiell akzeptierten Vorschläge des FSB und des Basler Ausschusses (BCBS) eine ganze Palette von Reformvorschlägen zur Eigenkapital- und Liquiditätsregulierung. Deren relative Bedeutung und Wechselwirkungen untereinander wären im Rahmen der Kalibrierung eines in sich konsistenten Regulierungsrahmens noch zu bestimmen. Zweitens sind in einigen Bereichen Nachbesserungen notwendig, insbesondere wenn es um die Vermeidung blinder Flecken und die Schaffung eines adäquaten, auf der internationalen Ebene angesiedelten Frühwarnsystems geht. Drittens werden die Widerstände gegen eine auch quantitativ spürbare Verschärfung der Finanzmarktregulierung erst dann einsetzen, wenn konkrete Vorschläge auf dem Tisch liegen. Sie werden dann aber umso deutlicher ausfallen und bergen die Gefahr, dass am Ende die Lehren aus der Krise zwar gezogen, aber nicht umgesetzt werden.

231. Besondere öffentliche Aufmerksamkeit ist in jüngster Zeit der Managementvergütung zugekommen. Das FSB hat deshalb im Laufe dieses Jahres Prinzipien für **anreizkompatible Vergütungssysteme** veröffentlicht (FSF, 2009), die vom Basler Ausschuss und vom G20-Gipfel in Pittsburgh übernommen wurden. Unter anderem sollen Bonuszahlungen, die über mehrere Jahre garantiert werden, vermieden werden. Zudem soll ein signifikanter Anteil der variablen Vergütung abhängig vom langfristigen Erfolg erst zeitversetzt ausgezahlt und an Rückforderungsmöglichkeiten gekoppelt sein. Aufsichtsbehörden sollen bei Nichteinhaltung der Vergütungsregeln an Finanzinstitute höhere Eigenkapitalanforderungen stellen dürfen.

Bei der Anpassung der Vergütungssysteme stand das Ziel im Vordergrund, langfristig orientiertes Handeln zu fördern. Die Maßnahmen sind ein Schritt in die richtige Richtung. Sie sollten in ihrer Bedeutung jedoch **nicht überbewertet** werden. Denn solange die Finanzbranche extrem hohe Gewinne erwirtschaftet, wird sie diese zu einem großen Teil in die Vergütung der Mitarbeiter stecken. Die absolute Höhe von Boni und Gehältern wäre dann unproblematisch, wenn nicht alle Institute, zumindest teilweise, von der Subvention durch den Steuerzahler gestützt würden. Umgekehrt dürften die Boni und Gehälter im Finanzsektor automatisch sinken, sobald der Sektor die externen Kosten, die er verursacht, selbst trägt und die Gewinne dauerhaft schrumpfen. Die Reform der Vergütungssysteme darf deshalb nicht von der Hauptaufgabe ablenken: die Schaffung eines Systems von Regulierungen, die diese Kosten internalisieren.

232. Im Vordergrund der Reformanstrengungen stehen zurzeit **Eigenkapitalregulierungen**. Diese sollen die relativen Risiken unterschiedlicher Aktivitäten besser erfassen, die Prozyklizität des Systems verringern und sicherstellen, dass in einer Krise ausreichende privatwirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung stehen, um die Kapitalbasis ohne Hilfe des Steuerzahlers auf einem Niveau zu halten, das die Aufrechterhaltung der Grundfunktionen des Finanzsystems garantiert. Dabei ist problematisch, dass ein Instrument, beispielsweise die risikoadjustierten Mindesteigenkapitalquoten des Basel II-Abkommens, zur Erreichung multipler Ziele eingesetzt und damit verwässert wird. Der dann weiter steigende Komplexitätsgrad des Regelungswerks würde einer Umgehung durch **Regulierungsarbitrage** Tür und Tor öffnen.

233. Besonders begrüßenswert ist deshalb, dass die von den Staats- und Regierungschefs der G20-Länder prinzipiell autorisierten Reformvorschläge des Basler Ausschusses die Aufnahme einer **Leverage Ratio** in den Instrumentenkasten der Bankenregulierung vorsehen (JG 2008 Ziffern 285 ff.). Mit der Leverage Ratio, also der Beschränkung des maximal zulässigen Schuldenhebels, wird eine transparente Maßgröße an die Seite des komplexen Regelwerks risikoadjustierter Eigenkapitalvorschriften gestellt. Es sollte dazu beitragen, einer übermäßigen Risikoaufnahme im Aufschwung, wenn die zur Eigenkapitalbestimmung im Rahmen von Basel II benutzten Risikogewichte vieler Vermögensklassen tendenziell sinken, effektiv entgegenzuwirken.

Eine besondere Herausforderung stellen in diesem Zusammenhang jedoch unterschiedliche **Rechnungslegungsvorschriften** dar, die zu Wettbewerbsnachteilen bei Finanzinstituten in bestimmten Ländern führen könnten. So kann die Höhe der Bilanzsumme und damit der Nenner der Leverage Ratio erheblich variieren, je nachdem welche Rechnungslegungsvorschriften Anwendung finden. Diesem Umstand ist bei der internationalen Formulierung der Leverage Ratio sowie bei der nationalen Umsetzung Rechnung zu tragen. Probleme bei der Verzahnung von Regulierung und Bilanzierung sind jedoch keineswegs ein Grund, von der Einführung beispielsweise einer Leverage Ratio abzusehen, da ähnlich gelagerte Probleme in jedem international abgestimmten Regulierungsregime auftreten. Gleiches gilt für die auf der Ebene der G20-Länder bereits beschlossene Reform der Abgrenzung der im Rahmen der Bankenregulierung maßgeblichen Eigenkapitalbestandteile, deren Ziel es ist, die **Qualität des Kernkapitals** zu verbessern. Vielmehr sind schwerwiegende Wettbewerbsverzerrungen bei der Umsetzung

zu berücksichtigen, ohne die grundsätzlich richtige Stoßrichtung der Reformen in Frage zu stellen.

234. Zur Reduktion der Prozyklizität wäre es zudem sinnvoll, vor allem auf einen Ansatz zu setzen, der Finanzinstitute zwingt, in guten Zeiten dafür Sorge zu tragen, dass ihnen in schlechten Zeiten, also bei einer Schieflage des Instituts oder des gesamten Finanzsystems, automatisch frisches Eigenkapital zugeführt wird (Rajan, 2009). Die konkrete Ausgestaltung solcher **zustandsabhängiger Finanzierungsinstrumente** kann durch die sogenannte „Contingent Debt Conversion“-Methode erfolgen.

Hierbei müssen Institute in guten Zeiten Fremdkapital aufnehmen, das in bestimmten Situationen automatisch in Eigenkapital umgewandelt wird. Auslöser für die Umwandlung sollte die Erfüllung von zwei Bedingungen sein: Erstens muss die Eigenkapitalausstattung des Finanzinstituts unter eine bestimmte Grenze fallen und zweitens muss eine systemische Krise vorliegen. Der Ausbruch einer Systemkrise kann entweder von der Aufsichtsbehörde erklärt oder anhand von vorab definierten Indikatoren festgemacht werden. Somit wird jenen Finanzinstituten, die in der systemischen Krise einen ungenügenden Eigenkapitalpuffer aufweisen, automatisch frisches privates Kapital zugeführt. Dieser Mechanismus hat den Vorteil, dass der disziplinierende Effekt auf Fremdkapitalgeber verstärkt wird, indem sie am Risiko beteiligt werden. Sie werden folglich auch in Boomzeiten eine höhere Eigenkapitalunterlegung fordern und damit zur Reduktion der Prozyklizität des Systems beitragen.

Im Rahmen der Vorschläge des Basler Ausschusses sind solche Maßnahmen zwar angedacht; bisher nehmen sie jedoch eher eine Nebenrolle ein. Zustandsabhängigen Finanzierungsinstrumenten sollte ein zentraler Platz bei der Reformierung der Finanzmarktregulierung eingeräumt werden.

235. Bezüglich der **Liquiditätsregulierung** stellt sich die Frage, ob der vorherrschende Ansatz einer auf Prinzipien und bankinternen Liquiditätsrisikomodellen basierenden Regulierung durch schärfere Vorgaben bezüglich der von einem Finanzinstitut einzuhaltenden Liquiditätsreserven abzulösen ist. Vor dem Hintergrund der vor der letzten Krise beobachteten Anreize, im Aufschwung die Illiquidität der Bilanzstruktur übermäßig auszuweiten, sollten in Zukunft klare Mindestanforderungen an die von einer Bank vorzuhaltenden Bestände an auch in Krisensituationen hochliquiden Papieren und das maximal zulässige Ausmaß der von einem Institut vorgenommenen Fristentransformation vorgegeben werden. Aktuelle Vorschläge des Basler Ausschusses, für jede Bank Liquiditätspuffer mit Hilfe von Liquiditäts-Stress-Tests zu ermitteln, greifen diese Vorstellung auf. Die anzulegenden Puffer sollten im Optimalfall aus hochliquiden Aktiva wie Staatsanleihen bestehen. Die Stress-Tests sollten Extremszenarien abbilden, inklusive eines massiven Verlusts der Einlagenbasis sowie eine vollständige Illiquidität sogar der besicherten Marktsegmente.

Zu erwägen ist zudem, die den Stress-Tests entnommenen Liquiditätsquotienten um die ebenfalls vom Basler Ausschuss angeregten Vorgaben zum strukturell zulässigen Mismatch bei der Refinanzierung bestimmter Aktiva zu ergänzen. Solche „Structural Funding Ratios“ set-

zen direkt am Ausmaß der Fristentransformation an. Indem ein Teil der vergebenen Kredite durch Quellen finanziert werden, die langfristige Fälligkeiten besitzen, wird das Liquiditätsrisiko vermindert. Volkswirtschaften wie das Vereinigte Königreich haben bereits Regeln festgelegt, die beide Ansätze umfassen.

236. Eigenkapital- und Liquiditätsregulierung stellen sicherlich die zentralen Reformfelder dar, wenn es um eine Reduktion der Prozyklizität gehen soll. Allerdings haben Anreizverzerrungen in zumindest drei weiteren Bereichen entscheidend dazu beigetragen, dass in der Aufschwungphase der letzten Jahre exzessive Risiken eingegangen wurden:

- **Finanzinnovationen** können zwar einen wertvollen Beitrag zu einer verbesserten Risikoteilung liefern, sind jedoch bei inadäquater Ausgestaltung ein wichtiges Vehikel für verfehlte Anreizstrukturen. Insbesondere bei Kreditderivaten besteht die Gefahr, dass Grundfunktionen von Finanzinstituten, wie die Auswahl und Betreuung von Kreditrisiken, außer Kraft gesetzt werden, da die von einer mangelnden Erfüllung dieser Aufgabe ausgehenden Verluste nicht mehr selbst getragen werden. Zudem besteht bei der Strukturierung von Innovationen eine Tendenz, transparente Lösungen durch hochkomplexe zu ersetzen. Um die Transparenz zu erhöhen, ist zum einen eine starke Reduktion der Nutzung **außerbilanzieller Aktivitäten** angebracht. Zum anderen ist der Anlegerschutz gefordert. Dabei wäre zu erwägen, dass neue Finanzprodukte, die an private Anleger verkauft werden, einer Art Prüf- und Genehmigungsverfahren zu unterwerfen sind. In jedem Fall sollten die Eigenkapitalvorschriften systemisch relevante Finanzinstrumente so lange mit hohen Risikogewichten versehen, bis genügend Daten über ihr Verhalten im Zyklus vorliegen.

- Im Bereich der Probleme, die durch verfehlte Anreize bei der Erstellung und Nutzung von **Ratings** entstanden sind, können durchaus Fortschritte festgestellt werden. Insbesondere die auf europäischer Ebene ergriffenen Maßnahmen gehen in die richtige Richtung. So haben der Europäische Rat und das Europäische Parlament im April 2009 eine Verordnung verabschiedet, die sich größtenteils am Verhaltenskodex der Internationalen Vereinigung der Wertpapieraufsichtsbehörden ausrichtet (IOSCO, 2008). Demnach sollen sich alle Rating-Agenturen einer Registrierung unterziehen. Hierbei müssen sie unter anderem glaubhaft machen, dass Interessenkonflikte keinen Einfluss auf die Ratingvergabe haben. Unter anderem dürfen die Agenturen keine Beratungsdienste mehr erbringen. Weiterhin soll die Transparenz im Hinblick auf die verwendeten Risikomodelle erhöht werden. Zusätzlich müssen Ratings von strukturierten Produkten – zur besseren Unterscheidung von den traditionellen Ratings wie zum Beispiel Unternehmensratings – deutlich gekennzeichnet werden. Die Absicht der neuen Bundesregierung, sich dafür einzusetzen, dass in Zukunft Rating-Agenturen nicht mehr zeitgleich Finanzprodukte entwickeln, vertreiben und bewerten dürfen, ist zu begrüßen.

- Ein **anhaltend niedriges Zinsniveau** verstärkt die Anreize zu erhöhter Risikoaufnahme erheblich. Auf der Suche nach Ertragspotenzialen besteht die Tendenz, das vorhandene Eigenkapital in zunehmend illiquiden Strukturen mit extremen Auszahlungsprofilen einzusetzen. Zudem sinkt der Anreiz, einen stabilen Mix an Liquiditätsquellen aufrecht zu erhal-

ten, wie die starke Ausdehnung von auf Großhandelsrefinanzierungen beruhenden Geschäftsmodellen im Vorfeld der Krise zeigt. Hier sind die Zentralbanken gefordert, die bei ihrer Zinspolitik neben der Preis- auch die Finanzmarktstabilität im Auge behalten müssen (JG 2006 Ziffern 271 ff.; JG 2008 Ziffern 215 ff.).

237. Unterschiede in den nationalen Regelwerken sowie unvollständige und miteinander nicht kompatible Regelungen bedingen eine Tendenz zur Regulierungsarbitrage, die besonders bei den zunächst im Mittelpunkt der Krise stehenden Zweckgesellschaften offensichtlich war. Ermöglicht wurde ein solches Verhalten durch einen unzureichenden Perimeter der Aufsicht, das heißt durch **blinde Flecken** des Aufsichtssystems (JG 2008 Ziffer 265). Dem Beschluss der internationalen Gemeinschaft, dass alle systemisch relevanten Institute und Instrumente einer stringenten Aufsicht zu unterstellen sind, müssen deshalb nun Taten folgen. Dies schließt zentrale Gegenparteien ebenso mit ein wie große Hedgefonds und Versicherungsunternehmen.

Die Fortschritte im Sinne einer alle systemisch relevanten Aktivitäten umfassenden Aufsicht ohne blinde Flecken sind allerdings noch gering. Insbesondere die Gefahr, dass Risiken auf der internationalen Ebene von weiterhin nationalen Aufsichten nicht erkannt werden, bleibt bestehen. Hier muss nachgebessert werden. Die bisherigen Bemühungen des Internationalen Währungsfonds (IWF) und des FSB zur Durchführung einer **Frühwarnübung** greifen hier viel zu kurz. Schritte hin zu einem umfassenden **Frühwarnsystem** einschließlich einer **globalen Finanzdatenbank mit Evidenzzentrale**, auf deren Notwendigkeit der Sachverständigenrat frühzeitig hingewiesen hat, sind nicht zu erkennen (JG 2008 Ziffer 273). Vor allem mangelt es an der Bereitschaft, ein klares Mandat an die beteiligten internationalen Institutionen zu vergeben und diese mit entsprechenden mikro-prudenziellen Informationen zu versorgen. Nach Ansicht des Sachverständigenrates muss ein effektives Frühwarnsystem jedoch zwingend über die makroökonomische Analyse hinausgehen und Überwachungsfunktionen auf Basis einzelwirtschaftlicher Daten übernehmen. Die sogenannte Issing-Kommission hat diesbezügliche Vorschläge in der Form einer Risikolandkarte aufgegriffen (Issing et al., 2009).

Allerdings scheint es, dass sowohl auf der internationalen wie auch auf der europäischen Ebene die Integration der makro- und der mikro-prudenziellen Überwachung nicht gelingen wird. Der neu geschaffene **Europäische Ausschuss für Systemrisiken** (ESRB) wird voraussichtlich ebenso wenig Zugang zu Einzelinstitutsdaten bekommen wie der IWF oder das FSB. Diese Auftrennung in mikro- und makro-prudenzielle Aufsicht ist aus sachlichen Gründen nicht verständlich. Schließlich ist es unstrittig, dass die bisher existierenden Frühwarnsysteme, die auf Makroanalysen einerseits und Einzelinstitutsanalysen andererseits beruhten, versagt haben. Diese Erkenntnis hatte sogar schon zu den Lehren aus der letzten größeren Finanzkrise gehört. So hatte schon vor zehn Jahren ein Bericht an die G7-Finanzminister diagnostiziert, dass es an einem System fehle, um die Einzelanalysen zusammenzuführen und systemweite Risiken zu erkennen (Tietmeyer, 1999). Wieder einmal muss der Eindruck entstehen, dass selbst große Krisen an der mangelnden Bereitschaft, originäre Aufsichtskompetenzen auf die supranationale Ebene zu verlagern, nichts ändern.

VI. Aufsichtskompetenzen neu ausrichten

238. Selbst eine möglichst vollständige und weitgehende Umsetzung in den Bereichen Krisenmanagement und Krisenprävention wird unwirksam bleiben, wenn die verfügbaren und neu zu schaffenden Kompetenzen nicht in der Hand von Institutionen liegen, die von Politik und Finanzindustrie unabhängig und mit entsprechend starken Interventionsanreizen und Analysefähigkeiten ausgestattet sind. Eine wichtige Voraussetzung für eine schlagfertige Aufsicht ist, dass die Kompetenzen auf der richtigen Ebene angesiedelt sind. Für eine solche Reorganisation der Finanzaufsicht hat sich der Sachverständigenrat bereits in der Vergangenheit ausgesprochen. Auf der nationalen Ebene sollte die Aufsicht integriert aus einer Hand erfolgen und der Deutschen Bundesbank übertragen werden (JG 2007 Ziffern 223 ff.). Auf der internationalen und der europäischen Ebene hat der Sachverständigenrat ebenfalls eine Integration der Finanzaufsicht gefordert. Insbesondere für Europa sollte eine einheitliche Aufsichtsbehörde geschaffen werden, die mit der Kompetenz, grenzüberschreitende Institute zu überwachen, ausgestattet sein muss (JG 2008 Ziffer 283).

1. Nationale Aufsichtsreformen: Fortschritte und verbleibende Defizite

239. Der Koalitionsvertrag der neuen Regierung sieht vor, die Bankenaufsicht bei der **Deutschen Bundesbank** anzusiedeln. Er hält darüber hinaus fest, dass die bisherige rechtliche Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank durch die hinzukommenden hoheitlichen Zuständigkeiten nicht berührt werden darf. Damit geht die Bundesregierung einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung. Da die Ausgestaltung der geplanten Kompetenzverlagerung allerdings noch offen ist, muss darauf hingewiesen werden, dass eine Verlagerung nur dann zu einer effektiven makro-prudenziellen Aufsicht beiträgt, wenn auch andere systemische Finanzinstitute wie große Versicherungsunternehmen von der Deutschen Bundesbank beaufsichtigt werden.

Die Kompetenzverlagerung auf die Deutsche Bundesbank wird jedoch eine Lücke in der deutschen Finanzmarktordnung nicht füllen können: das Fehlen einer **Einlagenversicherung** mit entsprechenden Eingriffskompetenzen. Das System der deutschen Einlagensicherung genügt in mehreren Bereichen nicht den Anforderungen, die von internationalen Organisationen bereits vor der Krise formuliert und im Zuge der Krise überarbeitet wurden (IWF, 2009c). So wird bemängelt, dass kein alle drei Säulen des hiesigen Bankensystems umfassender **vorfinanzierter Fonds** zur Deckung der Einlagen im Fall einer Insolvenz existiert, der zusätzliche Diversifikationsvorteile mit sich brächte. Zudem sei die Basisgarantiesumme zu gering und über die tatsächliche Absicherung bestehe in der Öffentlichkeit keine ausreichende Transparenz. Dies habe in der Krise zu einer Verlagerung von Einlagen geführt.

Im Sinne eines verbesserten institutionellen Regimes für das Krisenmanagement wäre die Schaffung einer zentralen **Einlagensicherungsbehörde** zu prüfen, die von allen Instituten eine risikoadjustierte Versicherungsgebühr einzieht, in einem entsprechenden Fonds verwaltet und die Einlagen bis zu einer Höchstgrenze garantiert. Sie sollte gegebenenfalls mit dem Mandat ausgestattet werden, die erwarteten Verluste aus Bankinsolvenzen für den Fonds zu minimieren. Dementsprechend müsste sie dann auch gewisse Prüfungs- und Interventions-

funktionen im Fall einer Schieflage ausüben. Für grenzüberschreitende Institute wäre es angebracht, eine derartige Funktion dem oben angeregten Stabilitätsfonds auf europäischer Ebene zuzusprechen. Für Institute, die von diesem Regime nicht erfasst würden, wäre an eine **Weiterentwicklung des SoFFin** bei der Deutschen Bundesbank zu denken, der dann auch die Abwicklungs- und Restrukturierungsaufgaben innerhalb eines grundüberholten Rahmens für das Krisenmanagement übernehmen könnte (Ziffern 226 ff.).

2. Internationale Aufsichtsreformen: Verpasste Chance

240. Der Reformeifer auf der **internationalen Ebene** erlahmte sehr schnell. Während vor dem ersten Treffen der G20-Staaten noch von einem neuen Bretton Woods und von ernsthaften Veränderungen in der internationalen Finanzarchitektur die Rede war, wurde schon bald deutlich, dass die Staatengemeinschaft nicht die Kraft haben würde, eine größere Reform zu stemmen. Stattdessen besteht der Minimalkonsens darin, dass sich der IWF und das FSB die Aufgaben der Systemüberwachung weiterhin teilen und nur ihre Kooperation verstärken, beispielsweise indem sie gemeinsame Berichte schreiben.

Mit der Zuführung von Mitteln wurde die Handlungsfähigkeit des IWF erhöht und mit der Aufnahme aller Staaten der G20 wurde die Legitimationsbasis des FSB verbreitert. Dennoch bleibt das FSB weitgehend eine Koordinationsplattform, in der Arbeitsgruppen von nationalen Notenbanken und Aufsichtsbehörden Empfehlungen erarbeiten. Das FSB selbst verfügt weiterhin über einen sehr kleinen Stab und hat weder Weisungsbefugnisse noch andere eigene Instrumente.

241. Im Frühjahr hatte die Europäische Kommission eine Arbeitsgruppe damit beauftragt, eine Blaupause für eine europäische Aufsichtsreform zu entwerfen. Der de Larosière-Bericht enthielt unter anderem eine schonungslose Analyse der Schwächen der europäischen Aufsichtsarchitektur, die wegen fehlender Harmonisierung, dezentraler Strukturen und unterschiedlicher nationaler Interpretationen zu Regulierungsarbitrage geradezu einlädt. Dennoch scheute sich die de Larosière-Gruppe vor der konsequenten Forderung einer einheitlichen Aufsichtsbehörde für Europa und empfahl stattdessen eine nur wenig ambitionierte Reform. Vorgeschlagen wurde, zwei neue Gremien einzurichten, die separat für die systemweite makro-prudenzielle und die mikro-prudenzielle Aufsicht zuständig sein sollten und im Wesentlichen Koordinations- und Informationsaufgaben übernehmen sollten.

Die EU-Kommission folgte dem de Laroisère-Bericht weitgehend und legte am 23. September 2009 einen Vorschlag für ein zweigeteiltes Überwachungssystem vor: Der ESRB soll bei der EZB angesiedelt werden und hat die Aufgabe, makro-prudenzielle Risiken zu identifizieren, während das Europäische System für die Finanzaufsicht (ESFS) die mikro-prudenzielle Aufsicht bündelt. Das ESFS soll als Netzwerk der nationalen Behörden funktionieren, die selbst wiederum innerhalb der Europäischen Aufsichtsbehörden (Europäische Bankaufsichtsbehörde, EBA; Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung, EIOPA; und Europäische Wertpapieraufsichtsbehörde, ESMA) organisiert sind.

Nennenswerte **Kompetenzen** werden den beiden neuen Gremien nicht zugesprochen. Der ESRB wird lediglich befugt sein, Warnungen und Empfehlungen an die Mitgliedstaaten (einschließlich der nationalen Aufsichtsbehörden) und die Europäischen Aufsichtsbehörden zu richten. Empfehlungen und Warnungen konnte die EZB auch schon vorher aussprechen. Die einzige Schärfung besteht darin, dass die Adressaten nun die Pflicht haben zu begründen, warum sie den Empfehlungen nicht folgen wollen. Auch die im ESFS gebündelten Behörden übernehmen kaum originär eigene Funktionen. Sie sollen Vorschläge für technische Standards erarbeiten, bei Meinungsverschiedenheiten zwischen nationalen Aufsichtsbehörden vermitteln und eine Koordinationsfunktion im Krisenfall übernehmen. Als einzige Aufsichtsaufgabe erhalten sie die Kontrolle von Rating-Agenturen.

242. Die bisherigen Reformen auf der supranationalen Ebene sind als **verpasste Chance** zu bezeichnen, ein Urteil, das sich sowohl auf die nur marginalen Anpassungen der internationalen Institutionen wie auch auf die verkorksten Reformen der europäischen Aufsichtsbehörden erstreckt. In beiden Fällen haben sich die nationalen Aufsichtsbehörden und Notenbanken erfolgreich dagegen gewehrt, Kompetenzen an die supranationale Ebene abzutreten. Dies hat zur Konsequenz, dass weiterhin kein funktionierendes internationales Überwachungs- und Krisenpräventionssystem besteht. Umso mehr ist es zu begrüßen, dass die Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag festschreibt, dass sie sich bewusst ist, dass es einer „grundlegenden Neuordnung des Finanzsystems bedarf, die insbesondere die Schaffung einer einheitlichen EU-weiten Bankenaufsicht umfasst“, sowie dass Deutschland Initiativen ergreifen wird, „um auf europäischer und internationaler Ebene eine Vorreiterrolle bei der Vermeidung zukünftiger Krisen wahrzunehmen“.

Literatur

Adrian, T. und M. K. Brunnermeier (2009) *CoVaR*, FRB of New York, Staff Report, 348.

Binder, J.-H. (2005) *Bankeninsolvenzen im Spannungsfeld zwischen Bankaufsichts- und Insolvenzrecht*, Berlin, Duncker & Humblot.

Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) (2009) *Quarterly Review*, September 2009.

Cecchetti, S. G., J. Gyntelberg und M. Hollanders (2009) *Central counterparties for over-the-counter derivatives*, BIS Quarterly Review, September 2009, 45 - 58.

Dawson-Kropf, M. und P. Rioual (2009) *German Landesbanken: Facing an Uncertain Future*, Fitch Ratings, Germany Special Report, 21. September 2009.

European Shadow Financial Regulatory Committee (ESFRC) (2006) *Basel II and the Scope for Prompt Corrective Action in Europe*, Statement 25, London, 20. November 2006.

Europäische Kommission (2009) *Ein EU-Rahmen für das grenzübergreifende Krisenmanagement im Bankensektor*, Mitteilung der EU-Kommission vom 20.10.2009, SEC (2009) 1389, Brüssel.

Europäische Zentralbank (EZB) (2009) *Financial Stability Report*, Juni 2009.

Freixas, X. (2003) *Crisis Management in Europe*, in: J. Kremers, D. Schoenmaker und P. Wierts, Financial Supervision in Europe, Cheltenham: Edward Elgar, 102 - 119.

Financial Stability Forum (FSF) (2009) *FSF Principles for Sound Compensation Practices*, 2. April 2009.

Goodhart, C. und D. Schoenmaker (2006) *Burden Sharing in a Banking Crisis in Europe*, Sveriges Riksbank Economic Review 2, 34 - 57.

Goodhart, C. und D. Schoenmaker (2009) *Fiscal Burden Sharing in Cross-Border Banking Crises*, International Journal of Central Banking, 5 (1), 141 - 165.

Haldane, A. G. (2009) *Rethinking the financial network*, Rede im "Financial Student Association", Amsterdam, 28. April 2009.

Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW) (2009) *Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung der Finanzmarktstabilisierung*, Anhörung im Haushaltsausschuss am 15. Juni 2009, Düsseldorf, 8. Juni 2009.

Internationale Vereinigung der Wertpapieraufsichtsbehörden (IOSCO) (2008) *Code of Conduct Fundamentals for Credit Rating Agencies*, Dezember 2008.

Internationaler Währungsfonds (IWF) (2009a) *Global Financial Stability Report*, April 2009.

Internationaler Währungsfonds (IWF) (2009b) *Global Financial Stability Report*, September 2009.

Internationaler Währungsfonds (IWF) (2009c) *Staff Report for the 2008 Article IV Consultation*, IMF Country Report, 09/15, Januar 2009.

Internationaler Währungsfonds, Bank für internationale Zusammenarbeit und Financial Stability Board (2009) *Guidance to Assess the Systemic Importance of Financial Institutions, Markets, and Instruments: Initial Considerations*, 8. September 2009.

Issing, O., J. Asmussen, J. P. Krahnen, K. Regling, J. Weidmann und W. White (2009) *New Financial Order Recommendations by the Issing Committee*, Empfehlungen an die Bundesregierung zum G20-Gipfel in London im April 2009, Version 2. Februar 2009.

Kanaya, A. und D. Woo (2000) *The Japanese Banking Crisis of the 1990s: Sources and Lessons*, IMF Working Paper, WP/00/7.

King, M. (2009) *Speech to Scottish business organisation*, 20. Oktober 2009, Edingburgh.

Meltzer, A. H. (2009) *End Too-Big-to-Fail- If a bank is too big to fail, it is too big*, The International Economy, 49.

Rajan, R. (2009) *Too Systemic to Fail: Written Statement to the Senate Banking Committee*, 6. Mai 2009.

Stolz, S. M. und M. Wedow (forthcoming) *Extraordinary Measures in Extraordinary Times Bank Rescue Operations in Europe and the US*, EZB Occasional Paper.

Schwedisches Finanzministerium (2008) *The Swedish Government proposes plan to secure the stability of the financial system*, Pressemitteilung vom 20. Oktober 2008.

Schwedisches Finanzministerium (2009) *Government Bill on introduction of stability fee*, Pressemitteilung vom 8. Oktober 2009.

Thomson, J. B. (2009) *On Systemically Important Financial Institutions and Progressive Systemic Mitigation*, Federal Reserve Bank of Cleveland, Policy Discussion Papers, 27.

Tietmeyer, H. (1999) *Internationale Zusammenarbeit und Koordination auf dem Gebiet der Aufsicht und Überwachung des Finanzmarkts*, Bericht an Finanzminister und Notenbankgouverneure der G7, 11. Februar 1999.

FÜNFTES KAPITEL

Finanzpolitik und Soziale Sicherung: Vorrang für die Haushaltskonsolidierung

Das Wichtigste in Kürze

Finanzpolitik in der Wirtschaftskrise: Insgesamt angemessen

Insgesamt hat die deutsche Finanzpolitik in der aktuellen Wirtschaftskrise nach anfänglichem Zögern angemessen reagiert. Im europäischen Vergleich nimmt das deutsche Konjunkturprogramm eine herausgehobene Stellung ein. Auch wenn über die genaue Größenordnung der Multiplikator-Effekte Unsicherheit besteht, haben die Konjunkturprogramme die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stabilisiert und einen noch stärkeren Einbruch des Bruttoinlandsprodukts verhindert. Ohne sie wäre alles noch schlimmer gekommen.

Konsolidierung der öffentlichen Haushalte: Zurück auf „Los“

Konsequenz der noch von der Großen Koalition ergriffenen Maßnahmen ist eine dramatisch ansteigende Staatsverschuldung. Dies war letztlich ohne Alternative, darf aber nicht zum Dauerzustand werden. Deshalb ist es zu begrüßen, dass mit der Schuldenbremse eine grundgesetzlich verankerte Regelung zur Begrenzung der staatlichen Neuverschuldung in Kraft getreten ist. Die dadurch vorgegebenen Konsolidierungsnotwendigkeiten erfordern letztlich eine Kürzung staatlicher Ausgaben oder die Erhöhung von Steuern und Abgaben. Allein durch wirtschaftspolitisch induziertes Wachstum lässt sich die Konsolidierungsaufgabe nicht bewältigen. Grundsätzlich sind Ausgabenkürzungen Steuererhöhungen vorzuziehen. Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP finden sich keinerlei konkrete Aussagen, wie die Bundesregierung die Konsolidierungsaufgabe bewältigen will.

Steuerpolitik in der neuen Legislaturperiode: Begrenzter Handlungsspielraum

Steuersenkungen finanzieren sich, vorausgesetzt sie sind richtig konzipiert, zu einem bestimmten Teil, aber niemals vollständig selbst. Aufgrund der Konsolidierungszwänge müssen deshalb dauerhafte Steuersenkungen bei sich erholender Wirtschaftstätigkeit entweder durch Ausgabenkürzungen oder durch Abgabenerhöhungen an anderer Stelle gegenfinanziert werden. Steuersenkungsversprechen ohne solide Gegenfinanzierung, wie sie sich im Koalitionsvertrag finden, sind unseriös. Unabhängig davon besteht Handlungsbedarf vor allem bei der Erbschaftsteuer und der Unternehmensbesteuerung. Bei der Einkommensteuer stehen Konsolidierungserfordernisse größeren Tarifreformen entgegen. Bei der Umsatzsteuer empfiehlt sich eine gründliche Durchforstung des Katalogs ermäßigt besteuerter Güter.

Soziale Sicherung: Weiterhin Handlungsbedarf

Die Rentengarantie der Bundesregierung war ein schwerer Fehler. Zukünftig sind die bei der Rentenanpassung bisher ausgesetzten Rentendämpfungen nachzuholen; zudem ist von weiteren Aufweichungen bestehender Regelungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung abzusehen. Ziel der Gesundheitspolitik muss es weiterhin sein, einen einheitlichen Versicherungsmarkt zu etablieren und die Finanzierung der Kranken- und Pflegeversicherung auf einkommensunabhängige Beiträge mit integriertem steuerfinanzierten Sozialausgleich umzustellen. Ebenso müssen auf der Ausgabenseite der Krankenversicherung vorhandene Sparpotenziale ausgeschöpft werden. In der von der Krise schwer getroffenen Arbeitslosenversicherung ist es notwendig, endlich einen nachhaltigen Beitragssatz zu etablieren, der nach neuen Berechnungen des Sachverständigenrates bei über 4 vH liegt.

I. Finanzpolitik in der Wirtschaftskrise: Insgesamt angemessen

243. Die Wirtschaftskrise stellte die Finanzpolitik in Deutschland und weltweit vor die größte Bewährungsprobe in der Nachkriegszeit. Neben der Stabilisierung der Finanzmärkte galt es, die seit der Weltwirtschaftskrise tiefste Rezession zu bekämpfen. Insgesamt hat die deutsche **Finanzpolitik** in der aktuellen Wirtschaftskrise nach anfänglichem Zögern **angemessen reagiert**. Dies gilt sowohl im Hinblick auf das Volumen als auch die Zusammensetzung der von der Bundesregierung beschlossenen Maßnahmenpakete. Im europäischen Vergleich nimmt das deutsche Konjunkturprogramm eine herausgehobene Stellung ein. Auch wenn über die genaue Größenordnung der Multiplikator-Effekte Unsicherheit besteht, haben die Konjunkturprogramme die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stabilisiert und einen noch stärkeren Einbruch des Bruttoinlandsprodukts verhindert. Ohne sie wäre alles noch schlimmer gekommen.

Aus diesen Schlussfolgerungen kann kein generelles Plädoyer für eine aktivistische Konjunkturpolitik abgeleitet werden. In der zeitgleich veröffentlichten Expertise „Deutschland im internationalen Konjunkturzusammenhang“ hat der Sachverständigenrat herausgearbeitet, dass bei „normalem“ Konjunkturverlauf und „kleineren“ Schocks eine diskretionäre Finanzpolitik nicht begründet werden kann. In solchen Situationen reicht es neben geeigneten geldpolitischen Maßnahmen aus, die automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen. An der schweren Wirtschaftskrise im Jahr 2009 war aber nichts „normal“. Deshalb wäre es falsch gewesen, wenn auf eine diskretionäre Finanzpolitik verzichtet worden wäre.

Der Sachverständigenrat hat sich auf der Grundlage klar definierter Kriterien schon im Jahresgutachten 2008/09 für eine diskretionäre Finanzpolitik ausgesprochen. Dies hat gelegentlich zu dem Vorwurf geführt, dass er frühere Positionen aufgegeben habe. Das trifft nicht zu. In der Ökonomie ist es (manchmal) wie in der Medizin: Bei schwerer Krankheit ist die Verabreichung wirksamer Medizin angezeigt. Ist der Patient hingegen gesund oder nur leicht erkältet, sind starke Medikamente überflüssig und gegebenenfalls schädlich.

1. Was bislang getan wurde

244. Nach anfänglichem Zögern hat die Bundesregierung mit den Konjunkturpaketen I und II, dem Bürgerentlastungsgesetz und weiteren **nachfragestimulierenden Maßnahmen** diskretionäre Impulse in einem Gesamtumfang von etwa 85 Mrd Euro beschlossen. Darin nicht enthalten sind die im Rahmen der Konjunkturpakete bereit gestellten Mittel für Kredite an Unternehmen. Von den 85 Mrd Euro entfallen rund 36 Mrd Euro auf das Jahr 2009; ausgabenerhöhende und abgabenmindernde Maßnahmen halten sich in diesem Jahr in etwa die Waage. Im Jahr 2010 sollen – jeweils gegenüber dem Jahr 2008 – die staatlichen Ausgaben um fast 14 Mrd Euro erhöht und die Steuern und Abgaben um nahezu 35 Mrd Euro reduziert werden. Während die in den Maßnahmenpaketen vorgesehenen Ausgabenerhöhungen größtenteils zeitlich begrenzt sind, führen abgabenmindernde Maßnahmen in den Jahren 2009 und 2010 zu einer dauerhaften (und im Zeitablauf tendenziell ansteigenden) Entlastung bei Steuern und Abgaben um 0,5 vH und 1,0 vH des Bruttoinlandsprodukts. Zu nennen sind dabei vor allem die Korrekturen am Einkommensteuertarif durch Anhebung des Grundfreibetrags

und Hinausschieben des Beginns der einzelnen Tarifzonen sowie die auf Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes zurückgehende verbesserte Absetzbarkeit der Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung ab Januar 2010 und die Wiedergewährung der vollen Pendlerpauschale rückwirkend ab Januar 2007.

Nicht nur in Deutschland, sondern auch in den meisten anderen Ländern wurden mehr oder weniger umfangreiche Konjunkturpakete aufgelegt. Der deutsche Anteil kann sich dabei durchaus sehen lassen: Bezogen auf die im Euro-Raum in den Jahren 2009 und 2010 insgesamt verabschiedeten Maßnahmen beträgt er fast 50 vH (Tabelle 22). Überdies ist Deutschland das einzige Land im Euro-Raum, das im Jahr 2010 einen größeren fiskalischen Stimulus setzt als im Vorjahr.

Tabelle 22

Diskretionäre finanzpolitische Maßnahmen im Euro-Raum[1)]

Land	Gesamtvolumen		Darunter: ausgabenseitige Maßnahmen		Gesamtvolumen		Darunter: ausgabenseitige Maßnahmen	
	Mrd Euro				in Relation zum Bruttoinlandsprodukt[2)] (vH)			
	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Belgien	1,3	1,2	0,9	0,8	*0,36*	*0,33*	*0,27*	*0,24*
Deutschland	**35,9**	**48,4**	**18,0**	**13,6**	***1,44***	***1,93***	***0,72***	***0,54***
Finnland	2,4	2,4	0,4	0,4	*1,25*	*1,25*	*0,23*	*0,23*
Frankreich	17,0	4,0	16,3	4,0	*0,87*	*0,20*	*0,83*	*0,20*
Griechenland	0,0	0,0	0,0	0,0	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*
Irland	0,0	0,0	0,0	0,0	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*
Italien	– 0,3	– 0,8	3,1	0,2	*– 0,02*	*– 0,05*	*0,19*	*0,01*
Niederlande	3,1	2,9	0,2	0,0	*0,53*	*0,49*	*0,03*	*0,00*
Österreich	4,9	4,6	1,4	1,0	*1,71*	*1,63*	*0,48*	*0,36*
Portugal	1,0	0,3	0,9	0,3	*0,60*	*0,18*	*0,54*	*0,18*
Spanien	26,8	14,7	12,1	0,0	*2,44*	*1,34*	*1,10*	*0,00*
Insgesamt	**92,0**	**77,6**	**53,2**	**20,4**	***1,01***	***0,85***	***0,58***	***0,22***

1) Cwik und Wieland (2009); Quelle für Grundzahlen: Europäische Kommission (2009). – 2) In jeweiligen Preisen.

245. Bei der Beurteilung des **Umfangs** dieser **diskretionären Maßnahmenpakete** ist zu berücksichtigen, dass sie zusätzliche, über die so genannten automatischen Stabilisatoren hinausgehende konjunkturglättende Effekte bewirken. Als **automatische Stabilisatoren** bezeichnet man gemeinhin diejenigen nachfragestimulierenden Wirkungen, die „automatisch“, das heißt ohne zusätzliche gesetzgeberische Maßnahmen, von den öffentlichen Haushalten ausgehen. Sie hängen mit den Eigenschaften der Abgaben- und Transfersysteme zusammen. In einem konjunkturellen Abschwung verringern sich mit dem unter das Produktionspotenzial fallenden Bruttoinlandsprodukt mehr oder weniger proportional die Steuereinnahmen, während die Staatsausgaben entweder unverändert bleiben oder sogar, wie im Fall arbeitsmarktbedingter Ausgaben, noch zunehmen. Ohne Zutun der Regierung kommt es gleichsam automatisch zu konjunkturbedingten Finanzierungsdefiziten, von denen expansive Nachfrageimpulse ausgehen. Ganz analog ergeben sich in einem konjunkturellen Aufschwung quasi automatisch Finanzierungsüberschüsse, die eine bremsende Wirkung entfalten. Das Ausmaß und

die Glättungseigenschaften der automatischen Stabilisatoren der öffentlichen Haushalte nehmen mit der Größe des Staatssektors und der Progressivität des Steuersystems zu.

Empirische Untersuchungen kommen zu dem Ergebnis, dass von den automatischen Stabilisatoren in Deutschland vergleichsweise starke Wirkungen ausgehen. Da Deutschland aber auch stärker als die meisten anderen Länder von der weltweiten Rezession betroffen ist, war es richtig, die Wirkungen der automatischen Stabilisatoren durch diskretionäre Programme zu verstärken. Der Sachverständigenrat hatte in seinem Jahresgutachten 2008/09 ein über zwei Jahre verteiltes Konjunkturprogramm in einem Gesamtumfang von etwa 50 Mrd Euro vorgeschlagen. Allerdings wurde die Stärke der Rezession unterschätzt, obgleich die Prognose des Sachverständigenrates am unteren Rand des damals verfügbaren Prognosespektrums für das Jahr 2009 lag. Das **Volumen** der von der Bundesregierung nach sich verdichtenden Informationen über die Schwere der Rezession in Deutschland beschlossenen Konjunkturprogramme in Höhe von rund 85 Mrd Euro erscheint aus heutiger Sicht als **angemessen**. Letztlich hängt die Beurteilung der Konjunkturprogramme allerdings von den zu erwartenden Wirkungen ab (Ziffern 252 f.). Wirkungsanalytisch ist es dabei gleichgültig, ob bestimmte diskretionäre Maßnahmen auf Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes oder auf wirtschaftspolitische Einsichten und Lernprozesse einzelner Mitglieder der Bundesregierung zurückzuführen sind.

246. Begründen lässt sich auch die **Zusammensetzung der Konjunkturpakete** aus wenigen quantitativ umfangreichen Ausgaben- und Einnahmeposten sowie einer Vielzahl kleinerer Einzelmaßnahmen. Unbestritten ist, dass eine Aufstockung von staatlichen Infrastrukturinvestitionen zentraler Bestandteil eines Konjunkturprogramms sein sollte. In den Konjunkturpaketen der Bundesregierung belaufen sich die dafür vorgesehenen Ausgaben über zwei Jahre verteilt auf rund 19 Mrd Euro. Zwar ist richtig, dass Infrastrukturprogramme aufgrund von Planungs- und Implementierungsproblemen nur zeitverzögert wirken – das gilt generell, aber erst recht im engen Prokrustes-Bett des deutschen Föderalismus. Dem steht allerdings der Vorteil gegenüber, dass Infrastrukturinvestitionen in der einschlägigen Literatur regelmäßig die größten Multiplikator-Effekte zugeschrieben werden und überdies von längerfristigen Wachstumswirkungen ausgegangen werden kann (Heppke-Falk et al., 2006; Romp und de Haan, 2007; Heilemann et al., 2008). Daneben enthalten die beiden Konjunkturpakete ein Potpourri von quantitativ kleineren fiskalpolitischen Maßnahmen, die sich – je nach Abgrenzung – auf 5 Mrd Euro bis 25 Mrd Euro addieren. Für eine solche Vorgehensweise spricht, dass die Unsicherheiten über die wirtschaftliche Entwicklung und die Verhaltensreaktionen der privaten Haushalte und Unternehmen besonders groß waren und durch eine breite Diversifikation von ausgaben- und einnahmewirksamen Maßnahmen das Risiko eines Fehlschlags reduziert werden konnte.

Diese insgesamt positive Beurteilung gilt trotz der Fragwürdigkeit einzelner Elemente der Konjunkturpakete wie der als „Umweltprämie“ bezeichneten Abwrackprämie (Ziffern 338 ff.).

2. Multiplikatorwirkungen der Konjunkturpakete

247. Konjunkturpakete zielen generell auf eine Stützung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, um einen zu erwartenden oder eingetretenen Einbruch des Bruttoinlandsprodukts abzufedern und die Beschäftigung zu stabilisieren. Die Beurteilung von konjunkturellen Maßnahmen sollte demnach vom Grad der Zielerreichung ausgehen, das heißt von ihrer Wirksamkeit im Hinblick auf die Erhöhung von gesamtwirtschaftlicher Produktion und Beschäftigung. In der Regel beschränkt man sich dabei auf die Wirkungen von kreditfinanzierten Ausgabenerhöhungen oder Abgabensenkungen auf die Höhe des Bruttoinlandsprodukts. Dementsprechend gibt der **Multiplikator-Effekt** an, um welchen Betrag sich das Bruttoinlandsprodukt ändert, wenn die Staatsausgaben temporär um einen bestimmten Betrag erhöht oder die staatlichen Abgaben um denselben Betrag reduziert und die staatlichen Finanzierungsdefizite entsprechend ausgeweitet werden.

Die Ermittlung solcher Multiplikator-Effekte ist essenziell, aber aus einer Reihe von Gründen nicht unproblematisch. Eine erste Schwierigkeit besteht darin, dass sich die Output-Wirkungen fiskalpolitischer Maßnahmen nicht direkt beobachten lassen. Die Veränderung des Bruttoinlandsprodukts in einem bestimmten Zeitabschnitt, etwa einem Quartal, wird in der Realität von mehreren exogenen Ereignissen gleichzeitig beeinflusst. Eine kunstgerechte Berechnung von Multiplikator-Effekten muss also nicht nur die Auswirkungen von Konjunkturprogrammen von anderen Einflussfaktoren isolieren, sie muss überdies die kontrafaktische Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts simulieren, also herausfinden, wie es sich ohne diskretionäre fiskalpolitische Eingriffe entwickelt hätte. Das ist nur im Rahmen ökonomischer Modelle möglich; eine simulierte Realität gibt es nicht. Ökonomische Modelle verkürzen die Realität auf als wesentlich erachtete Ausschnitte. Was als wesentlich betrachtet wird, hängt aber vom Betrachter, hier: dem Modellkonstrukteur, ab. Unterschiedliche ökonomische Modelle führen demgemäß zu unterschiedlichen Multiplikator-Effekten. Einigermaßen robuste Erkenntnisse über die Auswirkungen von Konjunkturpaketen lassen sich demnach am besten gewinnen, indem bestimmte Maßnahmen mit mehreren unterschiedlichen makroökonomischen Modellen simuliert werden. Man erhält so einerseits einen Eindruck von der Bandbreite der unterschiedlichen Modellergebnisse und kann sie andererseits auf spezifische Modellcharakteristika zurückführen.

248. Ein zweites Problem besteht in der Abgrenzung des Zeitraums, über den die Output-Wirkungen defizitfinanzierter Konjunkturprogramme ermittelt werden. Während konjunkturstabilisierende Ausgabenprogramme in der Regel zeitlich begrenzt sind, fallen ursächliche Änderungen des Bruttoinlandsprodukts auch nach Auslaufen der Programme an, weil entweder der gestiegene staatliche Schuldenstand zurückgeführt wird oder ansonsten höhere Zinszahlungen anfallen, die über Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen gegenzufinanzieren sind. Dementsprechend wird zwischen einem **Anstoß-Multiplikator** $(\Delta Y_t / \Delta G_t)$ unterschieden, der die Reaktion des Bruttoinlandsprodukts (Y) auf zum Beispiel eine Ausgabenerhöhung (G) im selben Zeitraum t misst, und einem **kumulativen Ausgaben-Multiplikator** $\left(\sum_{t=0}^{T} \Delta Y_{t^*+t} / \sum_{t=0}^{S} \Delta G_{t^*+t}\right)$, der die über einen Zeitraum von insgesamt $T+1$ Perioden auf-

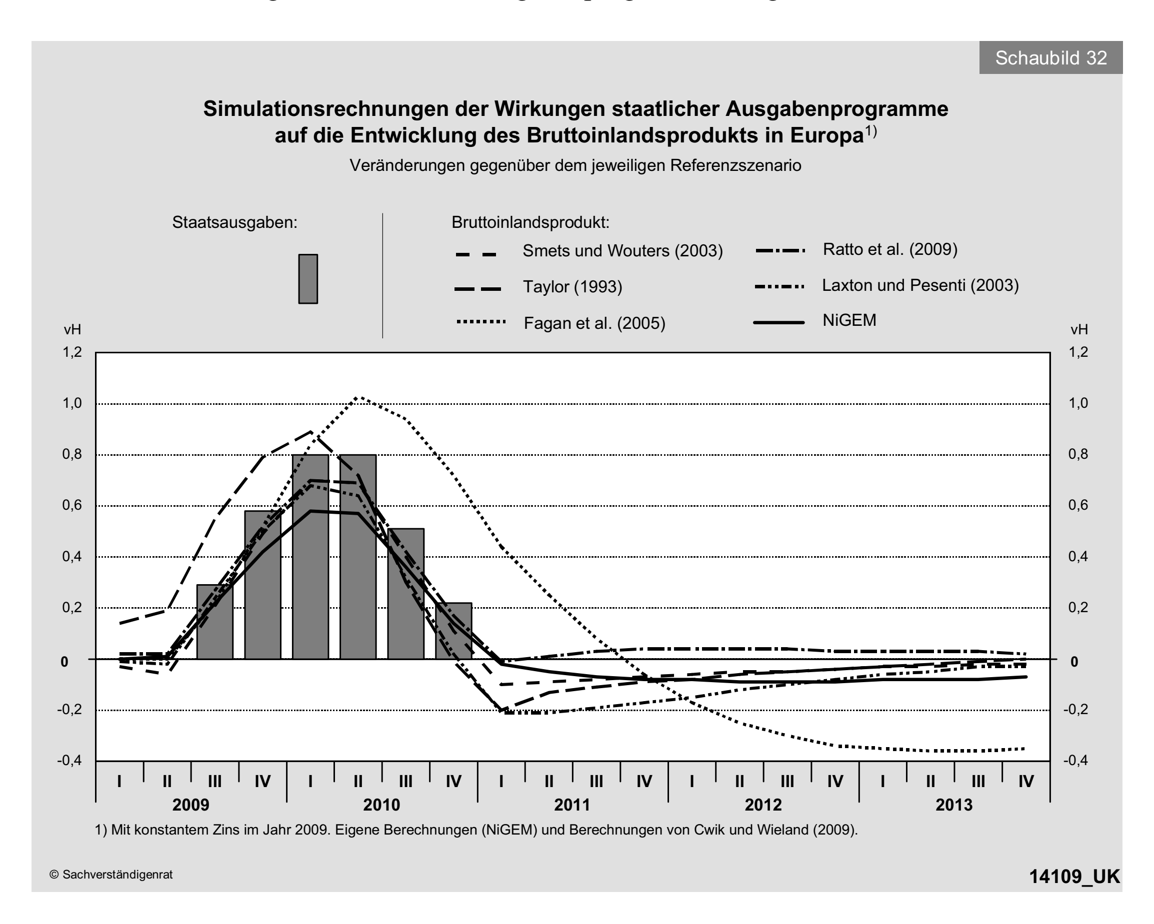
summierten Änderungen des Bruttoinlandsprodukts auf die über *S+1* Perioden kumulierte Änderung der Staatsausgaben bezieht, beginnend in einer Ausgangsperiode *t**. Dabei können Zähler und Nenner jeweils in vH des Bruttoinlandsprodukts des Referenzszenarios ausgedrückt werden.

Schließlich hängen die Wirkungen auf das nationale Bruttoinlandsprodukt auch davon ab, ob es sich um international abgestimmte oder im nationalen Alleingang implementierte Konjunkturprogramme handelt. In der Europäischen Union wurden die fiskalpolitischen Maßnahmen zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise zwar nicht explizit koordiniert; gleichwohl ist davon auszugehen, dass sich die europäischen Maßnahmenpakete gegenseitig verstärken.

249. Empirische Berechnungen zu den Multiplikator-Effekten der europäischen – und insbesondere der deutschen – Konjunkturprogramme sind rar. Einen guten Eindruck über die zu vermutenden Größenordnungen liefern Cwik und Wieland (2009). Auf der Grundlage von fünf unterschiedlich spezifizierten makroökonomischen Modellen ermitteln die Autoren die Wirkungen sowohl von sofort wirksamen als auch von angekündigten und erst später in Kraft tretenden staatlichen **Ausgabenprogrammen** für den Euro-Raum. Es werden nur die Ausgabenprogramme betrachtet, weil von diesen die größten Multiplikator-Effekte zu erwarten sind. Für das Jahr 2009 wurde eine akkomodierende Geldpolitik mit konstantem Nominalzins unterstellt; ab dem Jahr 2010 ist die Geldpolitik auf die Erreichung von Preisniveaustabilität ausgerichtet. In Ergänzung zu den von Cwik und Wieland verwendeten Modellen hat der Sachverständigenrat die Auswirkungen der erwähnten Ausgabenprogramme auch mit dem makroökonometrischen Modell NiGEM untersucht (Expertise 2009 Ziffern 204 ff.). Schaubild 32 zeigt die Verläufe der europäischen Ausgabenprogramme von insgesamt 0,8 vH des aggregierten Bruttoinlandsprodukts im Euro-Raum (Tabelle 22) unter der Annahme, dass diese zu Beginn des Jahres 2009 angekündigt und im zweiten Halbjahr in Kraft getreten sind. In Ergänzung dazu lassen sich die Anstoß-Multiplikatoren für die sechs Quartale mit positiven Ausgabenimpulsen berechnen (Tabelle 23, Seite 172). Außerdem sind die kumulativen Ausgaben-Multiplikatoren am Ende jedes Jahres angegeben.

250. Allen Modellen gemeinsam und auffällig ist einerseits das Verlaufsbild der durch Ausgabenprogramme bewirkten Änderungen des aggregierten Bruttoinlandsprodukts des Euro-Raums, andererseits die sich bei längerfristiger Betrachtung bis Ende des Jahres 2013 durchweg ergebenden kumulativen Ausgaben-Multiplikatoren von kleiner Eins. Während der Quartale, über die die Ausgabenprogramme wirksam sind, werden grundsätzlich positive Wirkungen auf das Bruttoinlandsprodukt ausgelöst, die nahe bei oder über Eins liegen. In den Modellen von Taylor (1993) und Fagan et al. (2005) sind die Anstoß-Multiplikatoren in mehreren Quartalen zum Teil erheblich größer Eins – die Änderung des Bruttoinlandsprodukts übersteigt also die Erhöhung der Staatsausgaben – in den übrigen Modellen sind die quartalsweisen Anstoß-Multiplikatoren positiv, aber kleiner Eins. Nach Auslaufen der temporären Ausgabenprogramme fällt das Bruttoinlandsprodukt in der Mehrzahl der Modelle unter den jeweiligen Verlauf im Referenzszenario – im Modell von Fagan et al. (2005) zeitverzögert ab Ende 2011, bei Ratto et al. (2009) gar nicht, in den übrigen Modellen unmittelbar nach Wegfall der erhöhten staatlichen Ausgaben. Bemerkenswert ist, dass die **kumulativen Multiplikato-**

ren zwischen dem ersten Quartal 2009 und dem Ende des Jahres 2013 in sämtlichen Modellen **kleiner als Eins** sind. Aus diesem robusten Ergebnis kann allerdings **kein negatives Urteil** über die Wirkung von staatlichen Ausgabenprogrammen abgeleitet werden.



Konjunkturprogramme erfüllen ihren Zweck, wenn sie den Konjunkturverlauf glätten. Ein durch exogene Schocks ausgelöster Rückgang des Bruttoinlandsprodukts wird abgefedert; er fällt nicht ganz so stark aus wie ohne stabilisierende Maßnahmen. Im Gegenzug ist dann allerdings in der Regel auch der Aufschwung schwächer aus als in der Referenzsituation. Das eine bedingt das andere. Die Berechnungen zu den Multiplikator-Wirkungen zeigen, dass die Konjunkturprogramme durchaus in der Lage sind, zu einer Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung beizutragen. Auch wenn das genaue Ausmaß von der gewählten Modell-Spezifikation abhängt, sind die Stabilisierungseffekte zum Teil beträchtlich. Tatsächlich dürften die Multiplikator-Effekte der europäischen Ausgabenprogramme noch größer ausgefallen sein. In den betrachteten Modellen wurde jeweils eine Erhöhung der staatlichen Konsumausgaben modelliert. In den Konjunkturprogrammen werden aber überwiegend die Infrastrukturausgaben erhöht, die über Produktivitätseffekte langfristige Wachstumswirkungen entfalten. Diese werden in den Modellen aber nicht erfasst. Insofern kann man tatsächlich mit größeren als den ausgewiesenen kumulativen Multiplikatoren rechnen.

Von der Glättung des Konjunkturverlaufs gehen positive Wohlfahrtswirkungen aus, die für von möglicher Arbeitslosigkeit betroffene Personen beträchtlich sein können (JG 2008 Zif-

fern 409 ff.). Auch bei kumulativen Multiplikator-Effekten von kleiner Eins kann die Gesamtwürdigung von Konjunkturpaketen also durchaus positiv sein. Man darf nur keine ökonomischen Wunder erwarten.

Tabelle 23

Ausgaben-Multiplikatoren der staatlichen Konjunkturprogramme in Europa[1)]

Modell	2009				2010				2009	2010	2011	2012	2013
	Quartale				Quartale				Jahre				
	I[2)]	II[2)]	III	IV	I	II	III	IV	Kumulative Multiplikatoren				
Smets und Wouters (2003)	(–0,03)	(–0,06)	0,73	0,84	0,87	0,86	0,78	0,50	**0,70**	**0,78**	**0,67**	**0,61**	**0,58**
Taylor (1993)	(0,14)	(0,19)	1,90	1,36	1,10	0,90	0,58	–0,05	**1,91**	**1,11**	**0,95**	**0,88**	**0,86**
Fagan et al. (2005)	(0)	(0)	0,75	0,90	1,05	1,28	1,84	3,25	**0,85**	**1,33**	**1,55**	**1,22**	**0,78**
Ratto et al. (2009)	(0,02)	(0,02)	0,93	0,89	0,87	0,85	0,82	0,76	**0,95**	**0,87**	**0,89**	**0,94**	**0,97**
Laxton und Pesenti (2003)	(–0,01)	(–0,02)	0,83	0,86	0,85	0,80	0,63	0,07	**0,81**	**0,74**	**0,50**	**0,36**	**0,31**
NiGEM	–	–	0,73	0,73	0,73	0,73	0,73	0,72	**0,73**	**0,72**	**0,66**	**0,55**	**0,45**

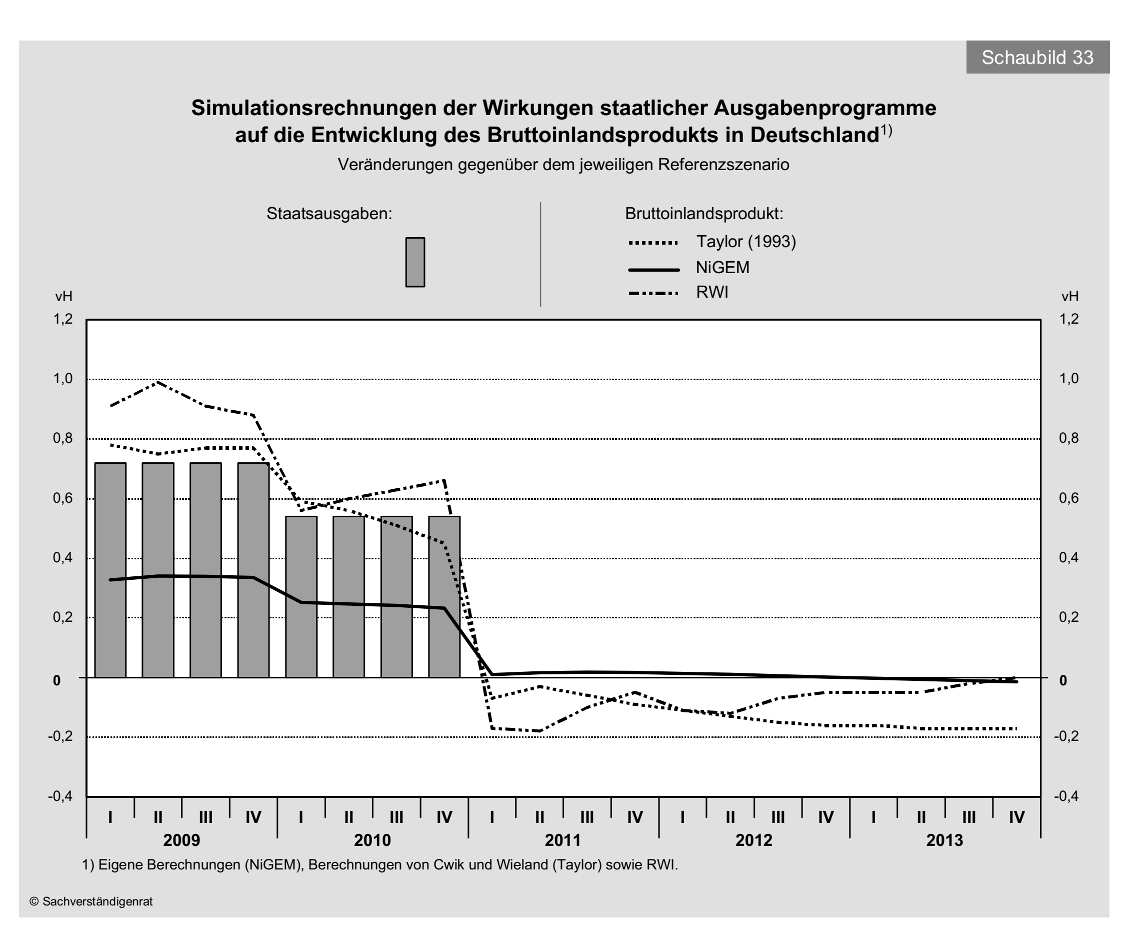
1) Eigene Berechnungen (NiGEM) und Berechnungen von Cwik und Wieland.– 2) Für die beiden ersten Quartale im Jahr 2009 können keine Multiplikatoren ausgewiesen werden; angegeben sind die auf Ankündigungseffekte zurückgehenden Veränderungsraten des Bruttoinlandsprodukts. Das erste Quartal 2009 entspricht *t** in Ziffer 248.

251. In Ergänzung zu den Multiplikator-Effekten der europäischen Ausgabenprogramme lassen sich auch die isolierten **Output-Wirkungen des deutschen Ausgabenprogramms** berechnen (Schaubild 33 und Tabelle 24, Seite 174). Natürlich geht dies nur auf Grundlage der Modelle, die die deutsche Volkswirtschaft in ausreichendem Detaillierungsgrad abbilden. Wiederum zeigt sich der stabilisierende Einfluss der diskretionären Fiskalpolitik. Die Modelle kommen auch hier zu unterschiedlich großen Multiplikator-Wirkungen. Während im Modell von Taylor (1993) und im RWI-Modell Multiplikator-Effekte von nahe bei oder größer Eins ermittelt werden, kommt das makroökonometrische Weltmodell NiGEM zu kleineren Effekten für Deutschland. Die „Wahrheit“ könnte in der Mitte liegen. Wenig überraschend ist, dass die Multiplikatoren bei isolierter Betrachtung des deutschen Ausgabenprogramms kleiner ausfallen als bei Berücksichtigung sämtlicher europäischer Programme. Wie zuvor ist zu berücksichtigen, dass die kumulativen Ausgaben-Multiplikatoren größer wären, wenn die Produktivitätseffekte staatlicher Infrastrukturausgaben in allen Modellen angemessen modelliert werden könnten. Mögliche Probleme bei der zeitlichen Umsetzung von diskretionären Maßnahmen in fiskalische Impulse werden in den Modellanalysen nicht erfasst.

252. Die mit makroökonomischen Modellen berechneten Multiplikator-Effekte der Ausgabenprogramme weichen in einzelnen Perioden und auch insgesamt zum Teil beträchtlich voneinander ab. Dies erklärt sich durch **unterschiedliche modellspezifische Annahmen**, vor allem die Modellierung der Erwartungsbildung und der Außenhandelsverflechtung. Modelle mit einer vorausschauenden Erwartungsbildung kommen in der Regel zu geringeren Multiplikator-Wirkungen. Konsumenten und Investoren antizipieren von Beginn an, dass kreditfinan-

zierte staatliche Ausgabenprogramme zukünftig zu höheren Steuern und einem Anstieg der langfristigen Zinsen führen. Als Konsequenz gehen ab Ankündigung oder Implementierung der Konjunkturprogramme die privaten Konsumausgaben und die Investitionen zurück und konterkarieren den Anstieg der staatlichen Ausgaben. Dies gilt etwa für das neukeynesianische NiGEM-Modell und das Makromodell von Smets und Wouters (2003).

Im Gegensatz dazu wird in Fagan et al. (2005) unterstellt, dass die Konsumentscheidungen der Haushalte nur vom laufenden, nicht aber auch vom in der Zukunft erwarteten Einkommen abhängen. Dementsprechend nehmen die Konsumausgaben und ebenso die Investitionen mit höheren Staatsaugaben zu und die Multiplikator-Effekte sind zunächst größer Eins. Allerdings wird dies von einem umso stärkeren Rückgang von Konsumausgaben und Investitionen nach Auslaufen der Konjunkturprogramme begleitet, sodass die kumulativen Multiplikatoren der unterschiedlichen Modelle weniger stark voneinander abweichen als die Anstoß-Multiplikatoren. Die Multiplikator-Effekte werden daneben auch von der Modellierung der Außenhandelsstruktur beeinflusst. Tendenziell fallen sie umso schwächer aus, je mehr Handelsregionen explizit in die Modellierung eingehen, da dann die Sickerverluste nationaler Konjunkturprogramme zunehmen werden. Dies erklärt, warum NiGEM bei der isolierten Betrachtung des deutschen Konjunkturprogramms zu signifikant geringeren Effekten kommt als das Modell von Taylor (1993) und das RWI-Modell.



1) Eigene Berechnungen (NiGEM), Berechnungen von Cwik und Wieland (Taylor) sowie RWI.

© Sachverständigenrat

Tabelle 24

Ausgaben-Multiplikatoren der staatlichen Konjunkturprogramme in Deutschland[1)]

Modell	2009				2010				2009	2010	2011	2012	2013
	Quartale				Quartale				Jahre				
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	Kumulative Multiplikatoren				
Taylor (1993)	1,09	1,04	1,07	1,07	1,08	1,04	0,94	0,83	**1,07**	**1,03**	**0,98**	**0,87**	**0,73**
NiGEM	0,46	0,47	0,47	0,47	0,47	0,46	0,45	0,43	**0,47**	**0,46**	**0,47**	**0,48**	**0,47**
RWI	1,27	1,38	1,26	1,23	1,03	1,12	1,16	1,21	**1,28**	**1,22**	**1,12**	**1,05**	**1,02**

1) Eigene Berechnungen (NiGEM), Berechnungen von Cwik und Wieland (Taylor) sowie RWI.

II. Konsolidierung der öffentlichen Haushalte: Zurück auf „Los“

253. Die Bundesregierung hat mit zuvor kaum vorstellbaren Beträgen die Finanzmärkte und die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stabilisiert. Das war alles in allem richtig. Konsequenz ist aber eine **dramatisch ansteigende Staatsverschuldung**, die die in den vergangenen Jahren erzielten Konsolidierungsfortschritte zunichte gemacht und die Konsolidierungspläne für den Bundeshaushalt über den Haufen geworfen hat. Aufgrund wegbrechender Steuereinnahmen bei gleichzeitig zunehmenden öffentlichen Ausgaben werden die staatlichen Finanzierungsdefizite stark zunehmen und in den nächsten Jahren die im EG-Vertrag festgelegte Obergrenze von 3 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt erheblich übersteigen. Auch die Schuldenstandsquote wird in den kommenden Jahren bei über 80 vH und damit weit über der im EG-Vertrag spezifizierten Referenzgröße von 60 vH liegen.

Die überwiegend krisenbedingte Ausweitung der Staatsverschuldung war letztlich ohne Alternative, sie darf aber nicht zum Dauerzustand werden. Deshalb ist es zu begrüßen, dass mit der Schuldenbremse eine grundgesetzlich verankerte Regelung zur Begrenzung der staatlichen Neuverschuldung in Kraft getreten ist. Die dadurch vorgegebene Rückführung der strukturellen Neuverschuldung während eines Übergangszeitraums erfordert einen neuen, entschlossenen Anlauf zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte. Eine Begrenzung der langfristigen Nettokreditaufnahme ist aber auch auf Grund von Wachstums- und (intergenerativen) Verteilungsüberlegungen geboten. Die Rückführung einer dauerhaften staatlichen Neuverschuldung kann letztlich nur über eine Kürzung staatlicher Ausgaben oder die Erhöhung von Steuern und Abgaben gelingen. Allein durch wirtschaftspolitisch induziertes Wachstum lässt sich die Konsolidierungsaufgabe nicht bewältigen. Grundsätzlich sind Ausgabenkürzungen Steuererhöhungen vorzuziehen. Der Konsolidierungsbedarf ist aber gewaltig. Wenn die erforderlichen Ausgabenkürzungen nicht durchgesetzt werden können, wird die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nicht ohne höhere Steuern gelingen. Wenn die Steuern schon erhöht werden müssen, ist eine weitere Erhöhung des regulären Umsatzsteuersatzes unter Wachstumsaspekten die beste Lösung. Sie ist auch unter Verteilungsgesichtspunkten vertretbar.

254. In der **Rückführung der staatlichen Neuverschuldung** sieht der Sachverständigenrat die größte finanzpolitische Herausforderung der neuen Legislaturperiode. Eine Nettotilgung

des staatlichen Schuldenstands ist weniger vordringlich. Bei Stabilisierung des Schuldenstands wird sich die Schuldenstandsquote mit einem wachsenden Bruttoinlandsprodukt automatisch verringern. Gemessen an der Wirtschaftskraft werden dann auch die aus der Staatsverschuldung resultierenden Belastungen zurückgehen.

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP vom 26. Oktober 2009 wird die Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung zwar erwähnt; es finden sich allerdings keinerlei konkrete Ausführungen dazu, wie diese Aufgabe bewältigt werden soll. Das ist mehr als unbefriedigend.

1. Die aktuelle Lage: Öffentliche Haushalte im Jahr 2009

255. Es sah alles so gut aus: In den Jahren 2007 und 2008 wiesen die staatlichen Haushalte Überschüsse in Höhe von 4,7 Mrd Euro und 1,0 Mrd Euro auf. Neben der ab Mitte des Jahres 2005 einsetzenden positiven konjunkturellen Entwicklung war das vor allem auf die Erhöhung des Umsatzsteuersatzes um drei Prozentpunkte zum 1. Januar 2007, aber auch auf ein moderates Ausgabenwachstum zurückzuführen. Unter den Gebietskörperschaften wies lediglich der Bundeshaushalt noch ein beträchtliches Finanzierungsdefizit aus, das aber bis zum Jahr 2011 abgebaut werden sollte. Ebenso hatte sich die für die langfristige Entwicklung der öffentlichen Haushalte entscheidende **strukturelle Defizitquote** mit 0,3 vH im Jahr 2007 und 1,0 vH im Jahr 2008 gegenüber den Höchstständen zu Beginn des Jahrzehnts von mehr als 3 vH in Relation zum nominalen Produktionspotenzials beträchtlich verringert und einem dauerhaft akzeptablen Niveau angenähert.

Durch die Finanz- und Wirtschaftskrise ist das alles Makulatur. Das **gesamtstaatliche Defizit** wird – in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen – im Jahr 2009 bei 3,0 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt liegen. Davon entfällt mit 1,7 Prozentpunkte der größte Teil auf den Bund; die Länder steuern 0,9 Prozentpunkte bei. Demgegenüber fällt das Defizit der Sozialversicherung geringer aus und die Gemeinden weisen sogar einen ausgeglichenen Haushalt auf.

Ursächlich für den starken Anstieg der staatlichen Defizitquote waren einerseits die sich durch den konjunkturbedingten Rückgang der Steuereinnahmen und den Anstieg der Staatsausgaben automatisch, das heißt ohne finanzpolitische Eingriffe, ergebenden Defizite. Der auf die automatischen Stabilisatoren zurückgehende Teil der Defizitquote kann mit etwas mehr als 1 vH des Bruttoinlandsprodukts angesetzt werden und fällt aufgrund einer vergleichsweise günstigen Entwicklung wichtiger Bemessungsgrundlagen in diesem Jahr niedriger aus, als es gängige Faustformeln erwarten ließen. Der restliche Teil der Defizitquote ist auf diskretionäre Maßnahmen der Bundesregierung im Rahmen der Konjunkturpakete I und II oder anderer gesetzgeberischer Maßnahmen zurückzuführen. Rechnet man ausgaben- und einnahmeseitige Einmalmaßnahmen heraus, liegt die strukturelle Defizitquote in diesem Jahr bei rund 2,1 vH.

Entwicklung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben

256. In der Summe gingen die **staatlichen Einnahmen** im Jahr 2009 um 2,3 vH zurück (Tabelle 25). Hauptverantwortlich für den Rückgang war die Entwicklung der **Steuereinnahmen**, die um 4,6 vH sanken (Anhang V Tabelle 23*). Insbesondere bei den gewinnabhängigen Steuern waren in diesem Jahr scharfe Aufkommensrückgänge zu verzeichnen. Bei der Abgeltungsteuer wurde der Steuersatz der ehemaligen Zinsabschlagsteuer von 30 vH auf 25 vH reduziert; daneben sorgte die Zinsentwicklung für Mindereinnahmen. Ebenfalls von dramatischen Einbrüchen betroffen waren die Körperschaftsteuer- und Gewerbesteuereinnahmen, wobei der Aufkommensrückgang aufgrund der gewinnunabhängigen Komponenten bei der Gewerbesteuer mit 15,5 vH weniger deutlich ausfiel als bei den Körperschaftsteuereinnahmen, die um 53,1 vH zurückgingen. Neben geringeren Vorrauszahlungen als Folge niedrigerer Gewinne in diesem Jahr belasteten auch Erstattungen aus dem vorangegangenen Jahr das Körperschaftsteueraufkommen. Befristete Steuerrechtsänderungen – wie zum Beispiel die Wiedereinführung der degressiven Abschreibung oder Lockerungen bei den Mantelkaufregelungen und der Zinsschranke – wirkten sich ebenfalls aufkommensmindernd aus. Als relative Stütze erwiesen sich dagegen die Einnahmen aus der Lohnsteuer und der Umsatzsteuer, deren Bemessungsgrundlagen sich vergleichsweise günstig entwickelten. Dagegen stiegen in der Gesamtbetrachtung die Einnahmen aus **Sozialversicherungsbeiträgen** mit einer Rate von 0,8 vH – nicht zuletzt aufgrund von Beitragssatzerhöhungen im ersten Halbjahr und einer noch stabilen Beschäftigungsentwicklung – leicht an (Ziffern 299 ff.).

257. Im Vergleich zum Vorjahr erhöhten sich die **Ausgaben des Staates** um 4,4 vH. Dieser Anstieg war sowohl auf konjunkturelle Effekte als auch auf diskretionäre Maßnahmen zurückzuführen. Dabei waren bei den meisten bedeutenden Ausgabenpositionen beträchtliche Zuwächse zu beobachten. So expandierten die staatlichen Arbeitnehmerentgelte mit einer Rate von 2,8 vH. Ein sprunghafter Anstieg von 9,0 vH war in diesem Jahr bei den Subventionen zu verzeichnen. Verantwortlich dafür war der vollständige Erlass der Arbeitgebersozialversicherungsbeiträge, wenn die Kurzarbeit mehr als sechs Monate andauert oder mit Qualifizierungsmaßnahmen für die Beschäftigten verbunden ist. Die monetären Sozialleistungen wurden im Jahr 2009 mit 5,1 vH massiv erhöht. Die im Herbst 2008 beschlossene Kindergelderhöhung um 10 Euro und ab dem dritten Kind um 16 Euro verursachte Mehrausgaben von 2,3 Mrd Euro. Im Frühjahr wurde Eltern zudem eine Einmalzahlung („Kinderbonus“) in Höhe von 100 Euro je Kind gewährt, die Ausgabensteigerungen in Höhe von 1,8 Mrd Euro nach sich zog. Die Leistungen für die Grundsicherung für Arbeitsuchende nahmen aufgrund des schlechten wirtschaftlichen Umfelds und der Erhöhung des Regelsatzes um 5,4 vH zu. Besonders kräftige Ausgabenzuwächse von 0,4 Mrd Euro im Jahr 2008 auf 3,9 Mrd Euro in diesem Jahr waren beim Kurzarbeitergeld zu verzeichnen. Auch die Ausgaben für das Arbeitslosengeld stiegen mit 20,5 vH stark an. Zuwächse in Höhe von 4,9 vH oder 9,1 Mrd Euro waren in diesem Jahr bei den sozialen Sachleistungen zu beobachten.

Schließlich nahmen die Investitionsausgaben des Staates kräftig um 7,1 vH zu. Bereits im Konjunkturpaket I wurde eine Ausweitung von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen beschlossen. Diese wurden im Konjunkturpaket II nochmals massiv aufgestockt, indem ein Investitions- und Tilgungsfonds als Sondervermögen eingerichtet wurde, der 10 Mrd Euro vom Bund

und 3,3 Mrd Euro von den Ländern erhält, um in den nächsten beiden Jahren kommunale Investitionen zu finanzieren. Daneben weitet der Bund im Rahmen des Investitions- und Tilgungsfonds seine Investitionen nochmals um 4 Mrd Euro in den nächsten beiden Jahren aus. Da Investitionsausgaben in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen als ausgabenwirksam gebucht werden, sobald eine Verbindlichkeit entsteht, kommt es in diesem Zusammenhang auf den Abruf von Mitteln nicht an.

Tabelle 25

Einnahmen und Ausgaben des Staates[1)2)]

Art der Einnahmen und Ausgaben	2006	2007	2008	2009[3)]	2006	2007	2008	2009[3)]
	Mrd Euro				Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH			
Einnahmen, insgesamt	**1 016,4**	**1 065,3**	**1 091,8**	**1 066,3**	***+ 4,1***	***+ 4,8***	***+ 2,5***	***– 2,3***
davon:								
Steuern	530,6	576,3	592,6	565,1	*+ 7,6*	*+ 8,6*	*+ 2,8*	*– 4,6*
davon:								
Direkte Steuern	250,1	270,8	281,2	260,7	*+ 9,9*	*+ 8,3*	*+ 3,8*	*– 7,3*
Indirekte Steuern	280,5	305,5	311,4	304,3	*+ 5,6*	*+ 8,9*	*+ 1,9*	*– 2,3*
Sozialbeiträge	400,0	399,8	408,1	411,5	*+ 0,9*	*– 0,0*	*+ 2,1*	*+ 0,8*
Verkäufe, empfangene sonstige Subventionen, empfangene Vermögenseinkommen	62,4	65,5	66,2	67,2	*+ 5,5*	*+ 4,9*	*+ 1,1*	*+ 1,5*
Sonstige laufende Transfers und Vermögenstransfers	23,4	23,7	24,9	22,6	*– 14,1*	*+ 1,4*	*+ 5,2*	*– 9,3*
Ausgaben, insgesamt	**1 054,5**	**1 060,7**	**1 090,8**	**1 138,4**	***+ 0,4***	***+ 0,6***	***+ 2,8***	***+ 4,4***
davon:								
Vorleistungen	98,2	101,2	106,6	113,0	*+ 2,9*	*+ 3,1*	*+ 5,3*	*+ 6,0*
Arbeitnehmerentgelt	167,9	168,4	172,1	177,0	*– 0,6*	*+ 0,3*	*+ 2,2*	*+ 2,8*
Geleistete Vermögenseinkommen (Zinsen)	65,5	67,3	67,1	64,3	*+ 4,6*	*+ 2,7*	*– 0,3*	*– 4,1*
Subventionen	27,7	27,6	28,0	30,5	*+ 1,3*	*– 0,2*	*+ 1,4*	*+ 9,0*
Monetäre Sozialleistungen	426,8	418,6	421,6	443,3	*– 0,7*	*– 1,9*	*+ 0,7*	*+ 5,1*
Soziale Sachleistungen	171,6	178,2	185,8	194,9	*+ 2,5*	*+ 3,8*	*+ 4,2*	*+ 4,9*
Sonstige laufende Transfers	35,3	36,5	40,3	44,6	*– 0,4*	*+ 3,2*	*+ 10,4*	*+ 10,7*
Vermögenstransfers	30,4	29,9	33,2	32,1	*– 12,2*	*– 1,6*	*+ 11,0*	*– 3,4*
Bruttoinvestitionen	32,4	34,3	37,4	40,1	*+ 7,0*	*+ 6,0*	*+ 9,1*	*+ 7,1*
Sonstige[4)]	– 1,4	– 1,4	– 1,3	– 1,3	*X*	*X*	*X*	*X*
Finanzierungssaldo	**– 38,1**	**4,7**	**1,0**	**– 72,1**	***X***	***X***	***X***	***X***
Finanzierungssaldo (vH)[5)]	***– 1,6***	***0,2***	***0,0***	***– 3,0***	***X***	***X***	***X***	***X***

1) In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Der Finanzierungssaldo entspricht im Wesentlichen dem Wert in der für den Vertrag von Maastricht relevanten Abgrenzung, allerdings werden dort im Unterschied zu dem hier ausgewiesenen Finanzierungssaldo Ausgleichszahlungen aufgrund von Swap-Vereinbarungen und Forward Rate Agreements berücksichtigt.– 2) Bund, Länder und Gemeinden, EU-Anteile, Sondervermögen und Sozialversicherung.– 3) Eigene Schätzung.– 4) Geleistete sonstige Produktionsabgaben und Nettozugang an nichtproduzierten Vermögensgütern.– 5) Finanzierungssaldo in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen.

Finanzpolitische Kennziffern

258. Die durch die Finanzkrise hervorgerufenen Belastungen in den öffentlichen Haushalten führten zu einer **Verschlechterung wichtiger finanzpolitischer Kennziffern**. Der Finanzierungssaldo des Staates sank in diesem Jahr um 3,0 Prozentpunkte (Tabelle 26, Seite 178). Dieser Anstieg des Defizits war nicht nur konjunkturell bedingt, da der strukturelle Finanzierungssaldo ebenfalls um 1,1 Prozentpunkte auf nunmehr minus 2,1 vH sank. Dieser Anstieg des strukturellen Defizits ist im Wesentlichen auf die Umsetzung der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung zur Pendlerpauschale sowie auf die Steuer- und Abgabenentlastungen des Konjunkturpakets II zurückzuführen. Hingegen fließen bei der Kalkulation des strukturellen Finanzierungssaldos Einmalmaßnahmen aus der Bankenkrise, aber auch die im Konjunktur-

paket II enthaltene Abwrackprämie und der Kinderbonus, nicht ein. Mit Hilfe der Einrichtung des Sondervermögens „Investitions- und Tilgungsfonds“ wurden zudem Mittel für investive Maßnahmen in den Jahren 2009 und 2010 bereitgestellt. Gemäß Finanzplanung soll es sich hierbei um Einmaleffekte handeln, da die Investitionsausgaben des Staates im Jahr 2011 sich wieder dem Niveau aus dem Jahr 2008 annähern. Obwohl diesbezüglich berechtigte Zweifel bestehen – schließlich induzieren Investitionsausgaben auch in späteren Perioden Ausgaben für die Instandsetzung und für den Betrieb – wurden die Investitionsausgaben bei der Kalkulation des strukturellen Defizits ebenfalls nicht berücksichtigt.

Tabelle 26

Finanzpolitische Kennziffern[1]

vH

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009[2]
Finanzierungssaldo[3]	– 4,0	– 3,8	– 3,3	– 1,6	0,2	0,0	– 3,0
Struktureller Finanzierungssaldo[4]	– 3,6	– 3,7	– 2,9	– 1,9	– 0,3	– 1,0	– 2,1
Struktureller Primärsaldo[4]	– 1,4	– 1,3	– 0,7	0,3	1,5	0,8	– 0,7
Schuldenstandsquote[5]	63,9	65,7	68,0	67,6	65,0	65,9	71,8
Staatsquote[5]	48,5	47,1	46,8	45,4	43,7	43,7	47,5
Abgabenquote[6]	40,0	39,1	39,1	39,5	39,7	39,6	40,2
Steuerquote[7]	22,8	22,2	22,5	23,3	24,2	24,3	24,0
Sozialbeitragsquote[7]	17,2	16,8	16,6	16,2	15,5	15,3	16,1
Zins-Steuer-Quote[8]	13,3	13,0	12,7	12,3	11,7	11,3	11,4

1) In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.– 2) Eigene Schätzung.– 3) Finanzierungssaldo in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen.– 4) Um konjunkturelle Einflüsse und transitorische Effekte bereinigter Finanzierungssaldo/Primärsaldo in Relation zum Produktionspotenzial in jeweiligen Preisen; Primärsaldo: Finanzierungssaldo ohne Saldo aus geleisteten Vermögenseinkommen (Zinsausgaben) und empfangenen Vermögenseinkommen.– 5) Schulden (in der Abgrenzung gemäß dem Vertrag von Maastricht)/Ausgaben des Staates in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen.– 6) Steuern einschließlich Erbschaftsteuer, Steuern an die EU und tatsächliche Sozialbeiträge in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen.– 7) Steuern einschließlich Erbschaftsteuer sowie Steuern an die EU/tatsächliche Sozialbeiträge in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen.– 8) Zinsausgaben in Relation zu den Steuern.

259. Die **Schuldenstandsquote** nahm in diesem Jahr sprunghaft auf 71,8 vH zu. Der deutliche Anstieg war zum einen dem Rückgang des nominalen Bruttoinlandsprodukts geschuldet; zum anderen erhöhte der Finanzierungssaldo den Zähler der Schuldenstandsquote. Allerdings ist dieser Wert eher eine untere Schranke, da die zu erwartenden Verluste aus einzelnen Stützungsmaßnahmen gegenüber dem Finanzsektor nicht vollständig in der Schuldenstandsquote erfasst werden. Die **Zins-Steuer-Quote**, die die geleisteten Zinszahlungen in Relation zu den Steuereinnahmen setzt, erhöhte sich aufgrund der Steuerausfälle ebenfalls leicht auf 11,4 vH. Obwohl bei den Einnahmen aus Steuern in diesem Jahr Aufkommensrückgänge beobachtet werden konnten, verringerte sich die **Steuerquote** nur geringfügig, da der Nenner der Quote – das nominale Bruttoinlandsprodukt – ebenfalls deutlich rückläufig war. Aus demselben Grund nahm die Sozialbeitragsquote kräftig zu.

2. Die längerfristige Perspektive: Erheblicher Konsolidierungsbedarf

260. Die Finanz- und Wirtschaftskrise wird die öffentlichen Haushalte weit über das Jahr 2009 hinaus belasten. Ohne entschlossene Haushaltskonsolidierung wären die Aussichten wahrhaft bedrückend. So geht die Europäische Kommission davon aus, dass die Schuldenstandsquoten bei unveränderter Finanzpolitik in Deutschland bis zum Jahr 2020 bis auf 100 vH und im Durchschnitt der EU-Länder auf 125 vH ansteigen könnten. Dies würde mit enormen Belastungen der zukünftigen Generationen und mit Wachstumseinbußen verbunden sein, die es zu vermeiden gilt. An einer Konsolidierung der öffentlichen Haushalte führt in der neuen Legislaturperiode kein Weg vorbei.

Haushaltskonsolidierung: Strukturelle Finanzierungsdefizite reduzieren

261. Über die gesamte neue Legislaturperiode sind die staatlichen Finanzierungsdefizite gewaltig. Allein für das kommende Jahr prognostiziert der Sachverständigenrat ein gesamtstaatliches Defizit in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen in Höhe von 124,9 Mrd Euro. Nach der im Juli 2009 vom Finanzplanungsrat behandelten mittelfristigen Finanzplanung weisen die öffentlichen Haushalte im Zeitraum von 2011 bis 2013 insgesamt mehr als 300 Mrd Euro Defizite aus. Diese gigantischen Beträge geben aber nicht den eigentlichen Konsolidierungsbedarf an. Dies wäre nur dann der Fall, wenn man jegliche öffentliche Kreditaufnahme verbieten würde. Ein solches Verbot wäre wegen prozyklischer Effekte aber ökonomisch unsinnig. Sinnvoll kann sich eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nur auf eine **Reduzierung der strukturellen staatlichen Defizite** beziehen. Dazu sind die tatsächlichen Finanzierungsdefizite um die rein konjunkturell bedingte Neuverschuldung zu bereinigen. Strukturelle Defizite erhöhen den staatlichen Schuldenstand und die daraus resultierenden Zinsbelastungen dauerhaft. Konjunkturbedingte Defizite und Überschüsse hingegen gleichen sich über den Zyklus hinweg mehr oder weniger aus und lassen den Schuldenstand mittelfristig unverändert.

Die strukturellen staatlichen Defizite stellen den Ausgangspunkt und gleichzeitig – wollte man sie auf Null reduzieren – die Obergrenze für die Ermittlung des Konsolidierungsbedarfs für die öffentlichen Haushalte dar. Nach der vom Finanzplanungsrat beschlossenen Finanzplanung belaufen sich die strukturellen Defizite für die Jahre 2010 bis 2013 zusammen genommen (und ohne Diskontierung) auf über 280 Mrd Euro. Angesichts der Unsicherheiten über die zukünftige Entwicklung und bestimmter Randwertprobleme bei der Konjunkturbereinigung handelt es sich dabei um eine ungefähre Größenordnung.

262. Von vornherein ist keineswegs klar, wie stark die strukturellen Defizite zurückgeführt werden sollen. Die primären Wirkungen einer langfristigen Nettokreditaufnahme bestehen – vorausgesetzt, der Zinssatz auf die öffentliche Schuld übersteigt die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts – in einer **intergenerativen Umverteilung** zu Lasten zukünftiger Generationen. Diese Lastverschiebung in die Zukunft geht vorübergehend oder dauerhaft mit einem geringeren gesamtwirtschaftlichen Wachstum einher. Umverteilungsfragen, insbesondere solche intergenerativer Art, sind immer mit wissenschaftlich nicht stringent begründbaren Werturteilen verbunden. Insofern besteht eine gewisse Willkür bei der Festlegung des „richtigen“,

das heißt des anzustrebenden Niveaus des strukturellen Finanzierungssaldos. Der Sachverständigenrat hat sich in seiner Expertise „Staatsverschuldung wirksam begrenzen“ (2007) für eine **investitionsorientierte Verschuldung** ausgesprochen, bei der die staatlichen Nettoinvestitionen eine Obergrenze für die langfristig zulässigen strukturellen Finanzierungsdefizite darstellen. Dann besteht eine gewisse intertemporale Äquivalenz zwischen den Vermögenszuwächsen, die aus den öffentlichen Investitionen resultieren, und den Belastungen, die auf die Kreditaufnahme zur Finanzierung dieser Vermögenszuwächse zurückzuführen sind. Per Saldo käme es so zumindest zu keiner durch die öffentliche Verschuldung bedingten weiteren Umverteilung zu Lasten zukünftiger Generationen.

263. Auf Vorschlag der **Föderalismuskommission II** hat sich die Bundesregierung für eine andere Form der Begrenzung der langfristigen, strukturellen Neuverschuldung entschieden, die mittlerweile vom Deutschen Bundestag und Bundesrat verabschiedet wurde und im Jahr 2011 in Kraft tritt. Die Neufassung von Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz bestimmt, dass die Haushalte von Bund und Ländern „grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten“ auszugleichen sind. Nach Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz bedeutet dieser „grundsätzliche“ Haushaltsausgleich für den Bund, dass die strukturelle Neuverschuldung ab dem Jahr 2016 einen Wert von 0,35 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten darf. Während einer Übergangsphase kann von dieser Obergrenze abgewichen werden. In § 9 von Artikel 2 des „Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform“ ist für den Bund in der Zeit von 2011 bis 2016 ein Defizitabbaupfad derart vorgegeben, dass das strukturelle Defizit des Haushaltsjahres 2010 „in gleichmäßigen Schritten“ zurückgeführt wird, sodass im Jahr 2016 die Obergrenze von 0,35 vH erreicht wird. Während von diesem Defizitabbaupfad durch einfachgesetzliche Regelungen abgewichen werden kann, ist eine Änderung der Obergrenzen für die strukturellen Defizite nur über eine erneute Novellierung des Grundgesetzes möglich.

Für neue Sondervermögen sind nach Streichung des bisherigen Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz keine eigenen Kreditermächtigungen mehr zugelassen. Damit wird ab dem Jahr 2011 der in der Vergangenheit mitunter genutzten Möglichkeit, „Schattenhaushalte“ aufzustellen, ein Riegel vorgeschoben. Laut Koalitionsvertrag will die neue Bundesregierung aber noch für das Jahr 2010 – also kurz bevor solche Buchungen untersagt werden – die Einrichtung eines Sondervermögens für Zuschüsse zur Arbeitslosen- und Krankenversicherung prüfen.

264. Für die **Bundesländer** gelten noch **strengere Verschuldungsregeln**, indem ab dem Jahr 2020 eine strukturelle Neuverschuldung völlig ausgeschlossen ist. Allerdings wurde darauf verzichtet, allen Bundesländern einen konkreten Defizitabbaupfad vorzugeben. Bundesländer mit besonderer Haushaltsanspannung erhalten zwischen den Jahren 2011 und 2019 Konsolidierungshilfen, die aber nur ausgezahlt werden, wenn die bestehenden Defizite tatsächlich abgebaut werden. Dies soll von einem neu eingerichteten Stabilitätsrat überwacht werden.

Für die Gemeinden und die Sozialversicherungen wurden keine eigenständigen Verschuldungsgrenzen fixiert. Zur Begründung wird auf die Verantwortung von Bund und Ländern für die Einhaltung der europäischen Defizitbegrenzungen auch für diese staatlichen Ebenen ver-

wiesen. Dadurch besteht die Gefahr, dass es zu einer Verlagerung von Lasten auf die sozialen Sicherungssysteme kommt.

Die Begrenzung der strukturellen Neuverschuldung im Rahmen der neuen verfassungsrechtlichen Verschuldungsregeln ist etwas strenger als die Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts. Danach liegen tragfähige öffentliche Finanzen dann vor, wenn die strukturellen Defizite in gesamtstaatlicher Betrachtung 0,5 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten.

265. Da für die Bundesländer keine Vorgaben über den Defizitabbau bis zum Jahr 2020 gemacht wurden, kann nur für den **Bund** eine genauere Quantifizierung des aus der Einhaltung der neuen Schuldenregel resultierenden **Konsolidierungsbedarfs** vorgenommen werden (Tabelle 27, Seite 182). Dazu werden im Folgenden die auf der Sitzung des Finanzplanungsrates im Juli 2009 vorgelegten Projektionen verwendet. Auch wenn diese nicht mehr ganz aktuell sind, erlauben sie doch eine ungefähre Einschätzung des Konsolidierungsbedarfs.

Nach diesen Angaben beläuft sich die strukturelle Defizitquote des Bundes im Jahr 2010 auf rund 1,6 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. In der Finanzplanung wird zwischen 2011 und 2013 von einer jährlichen Zuwachsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts von 3¼ vH ausgegangen. Bei einer in der Zeit konstanten Preissteigerungsrate von 1,8 vH entspricht dies einer Wachstumsrate des Produktionspotenzials von 1,4 vH. Dies ist eine vergleichsweise optimistische Annahme. So lag die durchschnittliche Zuwachsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts zwischen 1995 und 2008 bei lediglich 2,4 vH. Ohne Anwendung der Schuldenregel wird (implizit) von einer bis zum Jahr 2013 unveränderten strukturellen Defizitquote ausgegangen. Die Zuwachsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts und die strukturelle Defizitquote des Status quo werden über den Zeitraum der Finanzplanung hinaus bis zum Jahr 2016 fortgeschrieben. Damit lässt sich die absolute Höhe der prognostizierten strukturellen Defizite des Bundes bis zum Jahr 2016 ermitteln.

Durch die im Grundgesetz verankerte Schuldenbegrenzung ist für das Jahr 2016 eine maximale strukturelle Defizitquote von 0,35 vH vorgegeben. Bei den angenommenen Parameterkonstellationen entspricht dies einem strukturellen Finanzierungssaldo des Bundes von 10 Mrd Euro. Verglichen mit der Entwicklung der strukturellen Defizite bei Fortschreibung des Status quo bedeutet dies im Jahr 2016 einen unabweisbaren Konsolidierungsbedarf im Bundeshaushalt von 37 Mrd Euro. Mit einer Kürzung der für das Jahr 2016 fortgeschriebenen Ausgaben des Bundes um mehr als 10 vH wäre das eine nicht zu bewältigende und völlig unrealistische Konsolidierungsaufgabe. Deshalb ist es richtig, dass dieser Konsolidierungsbetrag im Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform über die Zeit gestreckt wird und die strukturelle Defizitquote des Jahres 2010 von 1,6 vH zwischen 2011 und 2016 in gleichen Schritten abzubauen ist. Die zulässigen strukturellen Defizitquoten reduzieren sich dann jährlich um 0,21 Prozentpunkte. Aus der Differenz zu den sich ohne Berücksichtigung der Schuldenbremse ergebenden strukturellen Defiziten ergibt sich nach Umrechnung der jährliche Konsolidierungsbedarf in Mrd Euro. Im Jahr 2011 müsste dann ein dauerhafter Konsolidierungsbetrag

von 6 Mrd Euro erzielt werden, der jedes Jahr bis zum Jahr 2016 durchschnittlich um weitere, wiederum dauerhaft wirkende 6 Mrd Euro aufzustocken wäre.

Tabelle 27

Konsolidierungsbedarf des Bundes bis 2016 durch die Schuldenbremse[1)]

Jahr[2)]	Strukturelles Defizit				Konsolidierungsbedarf[3)]		Nachrichtlich:
	Status quo		bei Einhaltung der Schuldenbremse		im laufenden Jahr	zusätzlich gegenüber Vorjahr	Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen
	vH	Mrd Euro	vH	Mrd Euro	Mrd Euro		
2010	*1,6*	39	*1,6*	39	–	–	2 388
2011	*1,6*	40	*1,4*	34	6	6	2 466
2012	*1,6*	42	*1,2*	30	12	6	2 547
2013	*1,6*	43	*1,0*	26	17	5	2 631
2014	*1,6*	44	*0,8*	21	24	7	2 717
2015	*1,6*	46	*0,6*	15	30	6	2 806
2016	*1,6*	47	*0,35*	10	37	7	2 898

1) Gerundete Werte.– 2) Bis 2013 Finanzplanung des Bundes (Stand: August 2009), ab 2014 eigene Fortschreibung.– 3) Lesehilfe: Im Jahr 2011 beträgt der Konsolidierungsbedarf 6 Mrd Euro, im Jahr 2012 zusätzlich 6 Mrd Euro, sodass sich insgesamt ein Konsolidierungsbedarf gegenüber dem Status quo von 12 Mrd Euro ergibt.

Die tatsächlich zur Konsolidierung des Bundeshaushalts notwendigen Beträge fallen noch höher aus. Nicht berücksichtigt wurden bislang etwa die bereits beschlossenen Mehrausgaben für Forschung und Bildung für die zweite Programmphase des Hochschulpakts und für die Fortsetzung der Exzellenzinitiative. Allein für die Jahre 2011 bis 2013 führt dies beim Bund zu einem zusätzlichen Finanzierungsbedarf von 2,4 Mrd Euro. Außer Ansatz bleiben schließlich die im Koalitionsvertrag in Aussicht gestellten Steuersenkungen, die die öffentlichen Haushalte im Laufe der Legislaturperiode zusätzlich mit mindestens 24 Mrd Euro pro Jahr belasten.

Konsolidierungserfordernisse bei den Bundesländern sind bei diesen Berechnungen noch nicht berücksichtigt.

266. Auch wenn naturgemäß große Unsicherheit über die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung besteht und die den Berechnungen zugrundeliegenden Annahmen bis zu einem gewissen Grad willkürlich sind, ist doch eines sicher: Die öffentlichen Haushalte stehen bis Mitte des nächsten Jahrzehnts unter erheblichem Konsolidierungsdruck; die Finanzminister in Bund und Ländern sind um ihre geradezu herkulesianische Konsolidierungsaufgabe nicht zu beneiden.

267. Im Grundsatz ist dieser Konsolidierungsbedarf bekannt. Ein „Kassensturz“ war dazu nicht notwendig. In seiner Finanzplanung bis zum Jahr 2013 hat der Bund als Gegenfinanzierung für diesen Konsolidierungsbedarf (und einige weitere Maßnahmen) bereits globale Minderausgaben von 7,2 Mrd Euro, 12,8 Mrd Euro und 20,6 Mrd Euro in den Jahren 2011, 2012

und 2013 in die mittelfristige Haushaltsplanung eingestellt. Globale Minderausgaben sind vom Parlament bei der Verabschiedung des Bundeshaushalts beschlossene pauschale Ausgabenkürzungen. Sie zwingen die Bundesregierung zu Einsparungen, überlassen es aber ihr, welche Ausgaben genau gekürzt werden. Globale Minderausgaben werden dann angesetzt, wenn man einen unabweisbaren Handlungsbedarf erkennt, aber noch nicht weiß oder aber nicht ausweisen will, welche Ausgaben gekürzt oder Einnahmen erhöht werden sollen.

268. Unter Berücksichtigung dieser Konsolidierungserfordernisse sind in der neuen Legislaturperiode nach Angaben des Finanzplanungsrates die folgenden **finanzpolitischen Kennziffern** zu erwarten (Tabelle 28): Gemäß den Berechnungen des Bundesministeriums der Finanzen wird die Defizitquote voraussichtlich erst im letzten Jahr der Legislaturperiode wieder in der Nähe des Referenzwerts des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts liegen. Die Schuldenstandsquote steigt über die gesamte Legislaturperiode an und wird bis Ende des Jahres 2013 mit 82 vH ihren historischen Höchststand in der Bundesrepublik Deutschland erreichen. Die Staatsquote liegt im Jahr 2010 bei fast 50 vH. Der Staat leitet dann etwa die Hälfte der erwirtschafteten Einkommen in seine Verfügungsgewalt um. Auf Dauer wäre das bei weitem zuviel. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass der starke Anstieg der Quote neben dem konjunkturbedingten Anstieg der staatlichen Ausgaben im Zähler zu einem beträchtlichen Teil auch durch den starken Rückgang des Bruttoinlandsprodukts im Nenner getrieben wurde. Mit Auslaufen der Konjunkturprogramme und einer Erholung der wirtschaftlichen Aktivität bildet sich die Staatsquote allmählich zurück und dürfte am Ende der Legislaturperiode bei 46,5 vH liegen. Hierbei ist allerdings zu beachten, dass die Ausgangswerte für das Jahr 2010 im Vergleich zu den Berechnungen des Sachverständigenrates überhöht sind (Ziffern 101 ff.).

Tabelle 28

Finanzpolitische Kennziffern bei Beachtung der Schuldenbremse[1)]

vH

	2010	2011	2012	2013
Staatsquote	49 1/2	48	47 1/2	46 1/2
Einnahmequote	43 1/2	43 1/2	43 1/2	43 1/2
Finanzierungssaldo	– 6	– 5 1/2	– 4	– 3
Struktureller Finanzierungssaldo	– 4	– 3	– 2 1/2	– 2
Schuldenstandsquote	79	81	82	82

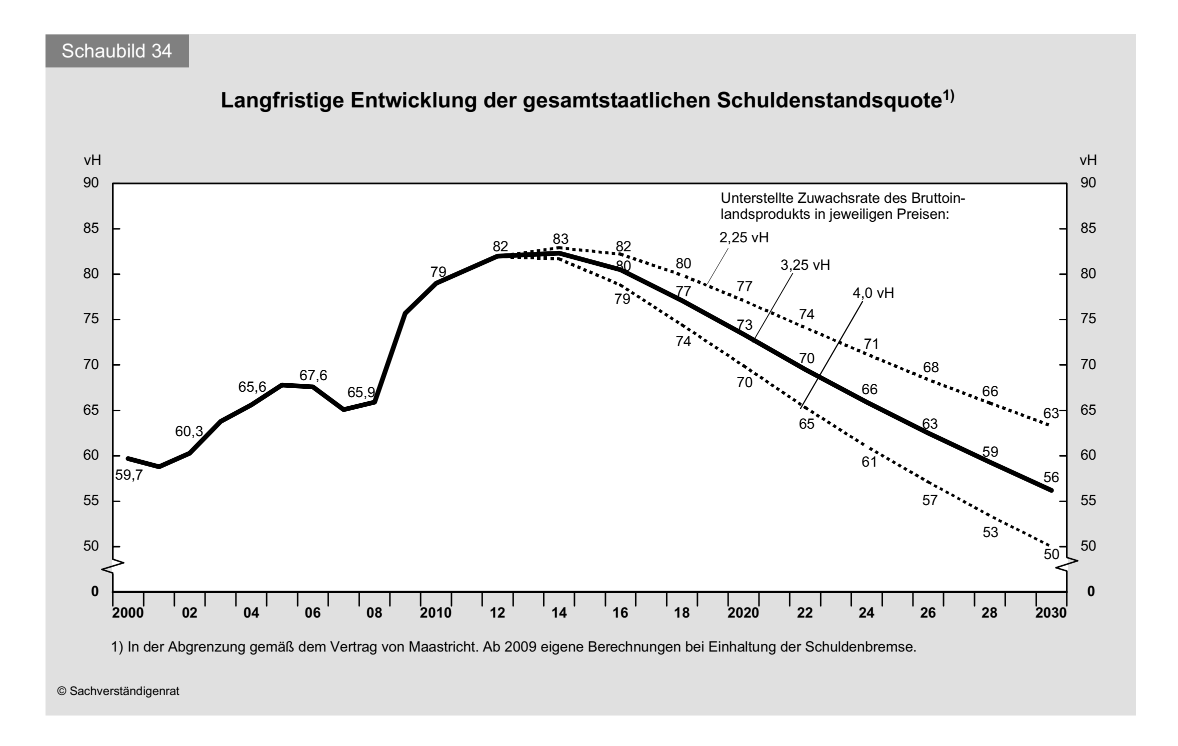
1) Stand: August 2009; Ausgaben, Einnahmen, Finanzierungssaldo, Schuldenstand in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.

Quelle: BMF

269. Die Höhe der staatlichen Schuldenstandsquote bestimmt wesentlich das Ausmaß der intergenerativen Umverteilung. Je höher die Schuldenstandsquote, desto höher sind (bei gegebenem Zinssatz auf die öffentlichen Schuldtitel) die den zukünftigen Generationen durch die Staatsverschuldung aufgebürdeten Belastungen in Relation zur Wirtschaftskraft. Wenn man die zukünftigen Generationen entlasten will, muss man nicht zwangsläufig den Schuldenstand zurückführen, also Staatsschulden per Saldo tilgen; entscheidend ist eine **Reduzierung der Schuldenstandsquote**. Dazu kommt es immer dann, wenn die Nettokreditaufnahme in einer

Periode (betragsmäßig) kleiner ist als die mit der Zuwachsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts multiplizierte Schuldenstandsquote. Eine nennenswerte Verringerung der Schuldenstandsquote erfordert Zeit. Bis zum Jahr 2013 wird die Schuldenstandsquote voraussichtlich bis auf 82 vH ansteigen, der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo wird dann bei etwa minus 3 vH liegen. Unterstellt man für den Finanzierungssaldo einen bestimmten, durch die Neuregelungen zur Schuldenbremse naheliegenden Entwicklungspfad bis zum Jahr 2016 und darüber hinaus, ergibt sich – je nach angenommener Zuwachsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts – eine mehr oder weniger starke Reduktion der Schuldenstandsquote (Schaubild 34). Danach wird es bei langfristigen Wachstumsraten des nominalen Bruttoinlandsprodukts von 3,25 vH bis zum Jahr 2024 dauern, bis die Schuldenstandsquote des Jahres 2008 wieder erreicht wird. Der Referenzwert des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts von 60 vH würde dann erst im Jahr 2028 unterschritten.

Geht man von einer höheren (geringeren) Zuwachsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts von 4 vH (2,5 vH) aus, wird der Referenzwert von 60 vH drei Jahre früher (später) erreicht. Die durch die Wirtschaftskrise hervorgerufenen Belastungen werden selbst bei günstiger wirtschaftlicher Entwicklung also nur langsam abgebaut.



270. Bei angenommenen langfristigen Wachstumsraten des nominalen Bruttoinlandsprodukts von 2,5 vH, 3,25 vH oder 4 vH und einer Quote des strukturellen Defizits von 0,35 vH würde die Schuldenstandsquote langfristig gegen Werte von 14,0 vH, 10,7 vH beziehungsweise 8,8 vH konvergieren. Angesichts derart niedriger langfristiger Gleichgewichtswerte für die Schuldenstandsquote kann man durchaus fragen, ob die Neuregelung der **Verschuldungsgrenzen** nicht **zu eng gefasst** ist. Dies gilt insbesondere für das völlige Verbot einer strukturellen Verschuldung für die Bundesländer, die ursprünglich auch nicht vorgesehen war. Zu

strenge Regelungen bergen die Gefahr in sich, dass sie nicht einfach gelockert werden, sondern dass stattdessen gleich die grundsätzlich sinnvolle Schuldenbremse aufgegeben wird. Hätte man auf den Vorschlag des Sachverständigenrates einer investitionsorientierten Verschuldung zurückgegriffen, würde sich die langfristige Schuldenstandsquote der staatlichen Nettoinvestitionsquote annähern. Dies würde auf einen plausiblen langfristigen Gleichgewichtswert von 35 vH bis 41 vH hinauslaufen (Expertise 2007).

3. Konsolidierungsstrategien: Harte Einschnitte statt Tagträumereien

271. Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte stellt die wichtigste Aufgabe der Finanzpolitik in der neuen Legislaturperiode und darüber hinaus dar. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP stellt dazu treffend fest, dass „mit der Überwindung der Krise … ein strikter Konsolidierungskurs einsetzen“ muss. Abgesehen von einigen allgemeinen Aussagen fehlen allerdings jegliche Hinweise, wie hoch der zu erwartende **Konsolidierungsbedarf** ist und durch welche **Maßnahmen** die Konsolidierung konkret erfolgen soll. Beides kann man sich einfach klarmachen: Ausgangspunkt der Überlegungen sind die Ausgaben- und Einnahmepfade, die sich ohne die Zwänge der Schuldenbremse ergeben hätten. Letztlich wird sich nicht vermeiden lassen, demgegenüber die **öffentlichen Ausgaben zu kürzen**, **die Steuern oder Abgaben** zu erhöhen oder beide Wege zu kombinieren. Der Konsolidierungsbedarf verringert sich, wenn die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts höher ausfallen sollte als in der Finanzplanung unterstellt. Ein höheres Wachstum allein kann die Konsolidierungsaufgabe bei realistischer Betrachtung aber nicht lösen. Konsolidierung erfordert Einschnitte statt Tagträumereien. Eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte muss nicht zwangsläufig kontraktive Effekte mit sich bringen. Ausgabenseitige Konsolidierungen haben sich in der Vergangenheit als erfolgreicher erwiesen als einnahmeseitige. Deshalb sollte die Konsolidierung der Haushalte von Bund und Ländern bei sich verfestigender wirtschaftlicher Erholung ab dem Jahr 2011 vorzugsweise an der Ausgabenseite ansetzen. Sollten zusätzlich Steuererhöhungen erforderlich sein, gehen von einer Erhöhung des regulären Satzes der Umsatzsteuer die geringsten wachstumshemmenden Wirkungen aus. Steuersenkungen ohne solide Gegenfinanzierung sind mit einer Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nicht vereinbar.

Tagträumereien: Konsolidierung durch Wachstum und Steuersenkungen

272. Für die Zeit von 2011 bis 2016 besteht schon allein für den Bund ein erheblicher und unabweisbarer Konsolidierungsbedarf. Die Konsolidierungsnotwendigkeit ergibt sich dabei aus der Einhaltung der grundgesetzlichen Neuregelungen zur Schuldenbegrenzung. Dem berechneten Konsolidierungsbedarf von rund 37 Mrd Euro lag die von der Bundesregierung in ihrer Finanzplanung bis zum Jahr 2013 unterstellte Zuwachsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts von jährlich 3¼ vH zugrunde.

273. In Politik und Öffentlichkeit scheint die Vorstellung zu bestehen, dass sich die Konsolidierungsaufgabe mit einem höheren Wachstum zu einem großen Teil selbst erledige. Richtig ist daran, dass eine dauerhaft höhere Wachstumsrate über Mehreinnahmen den Druck auf die öffentlichen Haushalte reduziert. Wenn die langfristige Wachstumsrate von 3¼ vH auf 4 vH gesteigert werden könnte – bei einer Preissteigerungsrate von 1,8 vH entspräche dies einer

unrealistisch hohen Potenzialwachstumsrate von 2,2 vH –, würde sich der durch die Schuldenbremse vorgegebene Konsolidierungsbedarf des Bundes bei einer groben Überschlagsrechnung von 37 Mrd Euro um maximal ein Drittel verringern. Ein **höheres Wachstum** erleichtert die **Konsolidierungsaufgabe** also, kann sie aber **keinesfalls lösen**. Umgekehrt würde ein geringeres dauerhaftes Wachstum alles noch schwieriger machen. Läge die durchschnittliche Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts ab dem Jahr 2011 bei ihrem langfristigen Vor-Krisen-Wert von etwa 2,5 vH, würde der Konsolidierungsbedarf um etwa ein Drittel höher ausfallen als die im Referenzszenario veranschlagten 37 Mrd Euro. Der Sachverständigenrat geht davon aus, dass eine dauerhaft geringere nominale Wachstumsrate als 3¼ vH ab dem Jahr 2011 wahrscheinlicher ist als eine höhere.

274. Während ein höheres Wachstum den Konsolidierungsbedarf reduziert, bewirken Steuersenkungen tendenziell das Gegenteil: Der Konsolidierungsbedarf wird weiter zunehmen. Das wäre nur dann nicht der Fall, wenn Steuersenkungen einen Selbstfinanzierungseffekt von über 100 vH hätten. Man befände sich dann auf dem abfallenden Ast der so genannten Laffer-Kurve. Dafür gibt es aber keinerlei empirische Belege. Selbst unter günstigsten modelltheoretischen Bedingungen beläuft sich der Selbstfinanzierungsgrad von Lohnsteuersenkungen in Deutschland auf maximal 50 vH, mit einem höheren Wert bei einer Reduzierung der Kapitaleinkommensbesteuerung (Trabandt und Uhlig, 2009). Bei realistischer Betrachtung ist allerdings von wesentlich geringeren Selbstfinanzierungseffekten auszugehen. **Steuersenkungen** ohne Gegenfinanzierung **erhöhen definitiv** den **Konsolidierungsbedarf**. Im Koalitionsvertrag ist im Laufe der Legislaturperiode eine steuerliche Entlastung in einem Gesamtvolumen von 24 Mrd Euro bei voller Jahreswirkung angekündigt, die allerdings unter Finanzierungsvorbehalt steht. An keiner Stelle finden sich nachvollziehbare und quantifizierte Gegenfinanzierungsvorschläge. Angesichts der enormen Konsolidierungserfordernisse sind derartige Steuersenkungsversprechen mit einer seriösen Finanzpolitik nicht vereinbar.

Eine geringfügige Reduzierung des Konsolidierungsbedarfs ließe sich allenfalls durch bestimmte **aufkommensneutrale Steuerreformen** erreichen, wenn diese zu einem höheren Wachstum führen. Durch Reduzierung besonders wachstumsfeindlicher Steuern – dazu zählen die Unternehmensteuern sowie die Steuern auf Kapitaleinkünfte – bei gleichzeitiger Erhöhung weniger wachstumsschädlicher Steuern – dies sind vor allem die Umsatzsteuer, aber auch die Lohnsteuer – könnten in der Tat dauerhaft positive Wachstumswirkungen erzielt werden. Von bestimmten anderen steuerlichen Maßnahmen gehen überhaupt keine Wachstumswirkungen aus. Dies gilt etwa für die von den Koalitionsparteien ins Auge gefasste Erhöhung der Kinderfreibeträge, die überdies eine ungleichmäßigere Verteilung der Nettoeinkommen zur Folge hat.

Konsolidierung über die Ausgabenseite oder die Einnahmeseite

275. Auch wenn es die neue Bundesregierung nicht wahr haben will: Ohne harte Einschnitte bei den öffentlichen Ausgaben oder ohne Erhöhungen von Steuern oder anderen Abgaben kann eine Konsolidierung der staatlichen Haushalte nicht gelingen. Grundsätzlich sind Ausgabenkürzungen Steuererhöhungen vorzuziehen. Dafür sprechen theoretische Überlegungen und empirische Erfahrungen.

So ist es ein robustes Ergebnis der **empirischen Literatur**, dass geringere Staatsausgaben das Wirtschaftswachstum eher fördern, während höhere Steuern oder Abgaben in der Tendenz negativ wirken (JG 2002 Ziffern 606 f.; Afonso et al., 2005). Auch kommen aktuelle Studien zu dem Ergebnis, dass an der Ausgabenseite ansetzende Konsolidierungen die Situation der Staatsfinanzen dauerhafter verbessern als Konsolidierungen, die über die Einnahmeseite erfolgten (Europäische Kommission, 2007). Dabei ist es durchaus möglich, dass von ausgabenseitigen Konsolidierungen expansive Wirkungen ausgehen (Afonso, 2006).

Aus **theoretischer Sicht** spricht für Ausgabenkürzungen, dass sie im Wesentlichen negative Einkommenseffekte bei den Betroffenen hervorrufen. Aufkommensgleiche Steuererhöhungen bewirken eine gleich hohe Verminderung des verfügbaren Einkommens der Steuerpflichtigen, verursachen aber mit den so genannten Zusatzlasten über die primären Einkommenseffekte hinausgehende Wohlfahrtsverluste. Diese Zusatzlasten der Besteuerung steigen zudem in erster Annäherung quadratisch in den Steuersätzen an, sodass Steuersatzerhöhungen insbesondere dann schädlich sind, wenn das Ausgangsniveau der Steuerbelastung hoch ist.

276. Die in der Finanzplanung des Bundes eingestellten globalen Minderausgaben lassen die Schlussfolgerung zu, dass die Große Koalition den durch die Schuldenbremse erzwungenen Konsolidierungsbedarf in der Tat über Ausgabenkürzungen decken wollte. Welche Ausgaben genau gekürzt werden, muss die neue Bundesregierung entscheiden. Im Koalitionsvertrag findet sich dazu wenig Greifbares. Allzu groß sind die Kürzungsspielräume nicht. Ein großer Teil der Ausgaben des Bundes, etwa die Zinsausgaben, ist vertraglich fixiert und kurzfristig nicht beeinflussbar. Die Kürzung anderer Ausgaben, vor allem auf den Bund entfallende Bildungsausgaben oder öffentliche Investitionsausgaben, verbietet sich aus ökonomischer Sicht. Sie sollen richtiger Weise noch erhöht werden (Ziffern 389 ff.). Kürzungen bei den Zuschüssen zu den Sozialversicherungen würden den Bundeshaushalt zwar entlasten, aber den Konsolidierungsbedarf nur auf die Sozialversicherungszweige verschieben.

Zumindest in den ersten Jahren der Legislaturperiode sollte es möglich sein, den unabweisbaren Konsolidierungsbedarf über eine Kürzung der Ausgaben beim Bund zu decken. Ohne Berücksichtigung der angekündigten Steuersenkungen müssten im Jahr 2011 dauerhaft rund 6 Mrd Euro eingespart werden und im darauffolgenden Jahr noch einmal zusätzliche 6 Mrd Euro, im Jahr 2012 also insgesamt 12 Mrd Euro. Für diese beiden Jahre könnte der Konsolidierungsbedarf fast vollständig durch konsequente Umsetzung des von der FDP-Bundestagsfraktion für den Bundeshaushalt 2009 vorgelegten „**Liberalen Sparbuchs 2009**“ erzielt werden. Darin werden für alle Einzelpläne des Bundeshaushalts Sparvorschläge unterbreitet. Sie reichen von der Streichung je einer Staatssekretärs-Stelle in allen Ministerien, über Mittelkürzungen für Sachverständige, Dienstreisen und Öffentlichkeitsarbeit bis hin zur Auflösung von Polizeiorchestern. Das gesamte **Einsparvolumen** wird mit **10,5 Mrd Euro** beziffert. Auf die geforderte Streichung der Staatssekretärs-Stellen wurde bereits verzichtet. Auf die Umsetzung der restlichen Sparvorschläge darf man gespannt sein.

Aber selbst wenn sämtliche Einzelvorschläge des Liberalen Sparbuchs – übertragen auf die Jahre 2011 und 2012 – umgesetzt würden, würden die erzielten Einsparungen nicht einmal die gesamte globale Minderausgabe des Jahres 2012 abdecken.

277. Weitere **Kürzungspotenziale** bieten sich bei den **Finanzhilfen** des Bundes und den **Steuervergünstigungen** an. Dabei ist zunächst festzustellen, dass beim Subventionsabbau in den beiden letzten Legislaturperioden durchaus Fortschritte zu verzeichnen waren. Insbesondere kam es im Anschluss an die im Jahr 2003 vorgelegte „Koch-Steinbrück-Liste" zu einem Abbau der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen. Die quantitativ wichtigste Maßnahme war dabei die Abschaffung der Eigenheimzulage für Neufälle. Das im Koch-Steinbrück-Plan vorgeschlagene Konsolidierungsvolumen für die Jahre 2004 bis 2006 wurde tatsächlich überschritten, bei den Finanzhilfen sogar deutlich. Etwas verhaltener fällt die Bilanz der Großen Koalition aus. Zwar hat sie die Steuervergünstigungen reduziert (Eigenheimzulage) oder reduzieren wollen (Entfernungspauschale), bei den Finanzhilfen des Bundes sind allerdings keine nennenswerten Konsolidierungsfortschritte festzustellen. Außerdem wurden eine ganze Reihe neuer Begünstigungstatbestände eingeführt. Trotz der erzielten Konsolidierungserfolge besteht sowohl bei den Finanzhilfen als auch den Steuervergünstigungen weiterhin erhebliches Einsparpotenzial.

Um den sich in den folgenden Jahren bis zum Jahr 2016 ergebenden weiteren Konsolidierungszwängen nachzukommen, würde es allerdings nicht einmal ausreichen, wenn **sämtliche grundsätzlich kürzbaren Finanzhilfen** des Bundes vollständig gestrichen würden. Diese wurden in einem vom Institut für Weltwirtschaft erstellten Gutachten für das Jahr 2012 mit rund 23,5 Mrd Euro angesetzt (IfW, 2008). Eingeschlossen wären dabei die Streichung der Zuschüsse des Bundes zur Gesetzlichen Krankenversicherung, an die Träger der Krankenversicherung der Landwirte, für Theater, Museen, für die Mittelstandsförderung bis hin zu Zuschüssen an die Stiftung Warentest. Zusätzlich müssten in erheblichem Umfang auch noch die Steuervergünstigungen abgebaut werden.

278. Im **Koalitionsvertrag** finden sich keinerlei konkrete Ausführungen über einen möglichen Abbau von Finanzhilfen, von Steuervergünstigungen oder zu sonstigen Ausgabenkürzungen. Die ansonsten für zahlreiche Bereiche geforderte stärkere Transparenz wird im finanzpolitischen Teil des Vertrags sträflich missachtet. Ausgeblendet werden nicht nur jegliche Maßnahmen zur Bewältigung der bereits bestehenden Konsolidierungserfordernisse; stattdessen werden umfangreiche weitere Steuersenkungen und Mehrausgaben angekündigt. Prinzipiell sind **Steuersenkungen** und Mehrausgaben trotz gewaltiger Konsolidierungserfordernisse nicht von vornherein ausgeschlossen. Der mittelfristige Konsolidierungsbedarf wird dann allerdings noch größer. Zwar ist richtig, dass im Jahr 2010 noch fiskalische Impulse erforderlich sind und deshalb mit der Konsolidierung noch nicht begonnen werden sollte. Ab dem Jahr 2011 sind einnahme- oder ausgabenbedingte Ausweitungen der strukturellen Defizite allerdings nicht mehr vertretbar. Für eine ausgabenseitige Gegenfinanzierung der ab 2011 angekündigten Steuersenkungen von rund 24 Mrd Euro (bei voller Jahreswirkung) und der in Aussicht gestellten Erhöhung staatlicher Ausgaben für die Bildung und in anderen Bereichen müsste dann neben einer vollständigen Streichung aller grundsätzlich kürzbaren

Finanzhilfen des Bundes auch noch der größte Teil aller Steuervergünstigungen abgebaut werden. Diese sind für das Jahr 2012 nach Abzug der Eigenheimzulage mit etwas über 40 Mrd Euro anzusetzen. Nichts ist unmöglich. Aber der im Hinblick auf die anstehende Konsolidierungsaufgabe nichtssagende und gänzlich mutlose Koalitionsvertrag lässt nicht darauf schließen, dass die CDU/CSU/FDP-Koalition derart weit reichende Ausgabenkürzungen in Erwägung zieht.

279. Wenn die Bundesregierung den zukünftigen, durch die Koalitionsvereinbarungen noch erhöhten Konsolidierungsbedarf nicht vollständig über Ausgabenkürzungen decken kann oder will, bleiben letztlich nur zwei Möglichkeiten: Sie muss entweder die Steuern erhöhen oder zumindest auf die im Koalitionsvertrag angekündigten Steuersenkungen verzichten. Der Sachverständigenrat lehnt Steuersenkungspläne ohne solide Gegenfinanzierung strikt ab (Ziffern 282 ff.); dauerhaft schuldenfinanzierte Steuersenkungen sind finanzpolitisch unseriös und mit den grundgesetzlichen Regelungen zur Schuldenbegrenzung nicht vereinbar. Da alle im Koalitionsvertrag angekündigten Maßnahmen explizit unter Finanzierungsvorbehalt gestellt wurden, sollte es nicht schwer fallen, die Geschenkkörbe mit nicht gegenfinanzierten Steuersenkungen wieder einzusammeln.

280. Aber selbst dann bleibt die Konsolidierungsaufgabe gewaltig und kann ohne Steuererhöhungen nur mit eiserner Ausgabendisziplin bewältigt werden. Dabei sollte man sich keine Illusionen machen. Eine vollständige Streichung sämtlicher Finanzhilfen des Bundes und eine weitgehende Kürzung aller Steuervergünstigungen lassen sich einfach fordern, aber politisch nur schwer umsetzen. Wenn aber die Einschätzung zutrifft, dass die Politik nicht die Kraft für weitreichende (und bislang nie dagewesene) Ausgabenkürzungen findet, wäre es fahrlässig, wenn man sich nicht mit der Alternative, nämlich Steuererhöhungen, beschäftigen würde. Dies führt unmittelbar zur Frage, welche Steuern denn bei unzureichenden Einsparungen auf der Ausgabenseite erhöht werden sollten. Die Antwort hängt davon ab, welche Ziele mit der Steuerpolitik verfolgt werden. Um mehr Verteilungsgerechtigkeit zu erreichen, könnten die Progression des Einkommensteuertarifs verschärft und Steuern auf Vermögenstransfers oder Vermögensbestände erhöht beziehungsweise wieder erhoben werden. Diese Steuererhöhungen wären aber leistungsfeindlich; sie würden die Spar- und Investitionstätigkeit negativ beeinflussen und das Wachstum beeinträchtigen. Steuererhöhungen, die das Wachstum fördern, gibt es von vorn herein nicht. Mehr Wachstum lässt sich nur über Steuersenkungen, nicht aber über Steuererhöhungen, gleich welcher Art, erreichen. Es gibt aber Steuererhöhungen, die das Wachstum stärker beeinträchtigen, und solche, die einen weniger negativen Einfluss auf das Wachstum haben. Theoretisch und empirisch solide abgesichert ist das Ergebnis, dass Konsumsteuern das Wachstum weniger beeinträchtigen als Einkommensteuern oder die Körperschaftsteuer. Da proportionale Konsumsteuern die individuelle Leistungsfähigkeit der Steuerzahler nicht berücksichtigen, sind sie zur Erreichung von Verteilungszielen aber schlechter geeignet als progressive Einkommensteuern. Insofern besteht in der Regel ein steuerpolitischer Konflikt zwischen dem Wachstums- und dem Verteilungsziel.

Am ehesten kann eine Erhöhung der Umsatzsteuer den Konflikt zwischen Effizienz und Gerechtigkeit lösen. Die Umsatzsteuer stellt über das Vorsteuerabzugsverfahren Investitionen grundsätzlich steuerfrei. Deshalb ist eine **Umsatzsteuererhöhung weniger wachstums-**

schädlich als eine Erhöhung der Ertragsbesteuerung. Da das Bestimmungslandprinzip zur Anwendung kommt – Exporte unterliegen einem Nullsteuersatz, Importe dem regulären Umsatzsteuersatz – beeinträchtigt eine Umsatzsteuererhöhung auch die internationale Wettbewerbsposition der deutschen Volkswirtschaft nicht. Gleichzeitig trägt die Umsatzsteuer Verteilungsaspekten dadurch Rechnung, dass sie gespaltene Steuersätze aufweist. Während der Normalsatz gegenwärtig 19 vH beträgt, werden lebensnotwendige Güter wie Nahrungsmittel mit einem ermäßigten Steuersatz von 7 vH besteuert. Wohnungsmieten werden von der Umsatzsteuer gar nicht erfasst. Eine Erhöhung des regulären Umsatzsteuersatzes bei gleichzeitiger Beibehaltung des ermäßigten Steuersatzes wäre demnach eine vergleichsweise wachstumsunschädliche, unter Verteilungsgesichtspunkten aber akzeptable Form der Steuererhöhung. Aber genauso, wie sich Steuersenkungen nur zum Teil selbst finanzieren, führen auch Steuererhöhungen nicht automatisch zu dem aus einer reinen Extrapolation heraus zu erwartenden Einnahmeplus.

281. Der Sachverständigenrat plädiert keinesfalls für Steuererhöhungen zur Lösung der anstehenden Konsolidierungsaufgabe. Ganz im Gegenteil stellen Ausgabenkürzungen den bevorzugten Konsolidierungsweg dar. Aber man muss sich über die Alternativen klar sein: Wenn man nicht zu drastischen Einsparungen bei den staatlichen Ausgaben bereit ist, müssen nun einmal die Steuern oder andere Abgaben erhöht werden. Man kann dies – wie im Koalitionsvertrag – ausblenden, aber kann sich der Realität nicht auf Dauer entziehen.

III. Steuerpolitik in der neuen Legislaturperiode: Begrenzter Handlungsspielraum

282. Im Koalitionsvertrag sind umfangreiche Steuersenkungen und grundlegende Steuerreformen angekündigt. Steuersenkungen finanzieren sich, vorausgesetzt sie sind richtig konzipiert, über verbesserte Leistungsanreize und ein höheres Wachstum zu einem bestimmten Teil, aber unter normalen Bedingungen niemals vollständig selbst. Eine Deckung des verbleibenden Finanzierungsbedarfs durch eine höhere Kreditaufnahme verbietet sich nicht zuletzt auf Grund der Neuregelungen zur Schuldenbremse. Daher lässt die Einhaltung der Grundrechenarten keine andere Wahl: Zur vollständigen Gegenfinanzierung einer Steuersenkung müssen entweder Ausgaben gekürzt oder an anderer Stelle Steuern oder andere Abgaben erhöht werden. Letzteres liefe auf aufkommensneutrale Steuerreformen hinaus. Aufkommensneutralität kann durch Reformen innerhalb einer Steuerart gewährleistet werden, indem etwa Steuersatzsenkungen mit einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage einhergehen. Alternativ können Steuersatzsenkungen bei der einen Steuer durch Steuersatzerhöhungen bei einer anderen Steuer ausgeglichen werden, sodass keine zusätzliche Belastung der öffentlichen Haushalte auftritt.

283. Unbestritten ist, dass das deutsche **Steuersystem reformbedürftig** ist. Dementsprechend ist im Koalitionsvertrag wieder einmal eine Steuerreform angekündigt, die das Steuersystem „einfach, niedrig und gerecht“ machen soll. Schon in den vergangenen Jahrzehnten standen nahezu alle Steuerreformen unter dem Motto „einfacher, effizienter, gerechter“. Eine wirkliche Vereinfachung des Steuerrechts wurde dabei allerdings im Wesentlichen nur dann erreicht, wenn einzelne Steuern abgeschafft wurden (wie die Gewerbekapitalsteuer) oder ihre

Erhebung ausgesetzt wurde (wie die Vermögensteuer). Speziell die von der Großen Koalition vorgenommenen Steuerreformen, die Unternehmensteuerreform 2008 und die Erbschaftsteuerreform, haben zu einer erheblichen Komplizierung des Steuerrechts geführt. Wenn jetzt eine weitere „Vereinfachung“ des Steuerrechts angekündigt wird, kann einem eigentlich nur angst und bange werden.

In den folgenden Abschnitten werden Reformen für die Erbschaftsteuer, die Unternehmensbesteuerung, die Einkommensteuer und die Umsatzsteuer skizziert, die zum Teil aufkommensneutral sind, zum Teil zu Mehreinnahmen führen und ansonsten durch Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen an anderer Stelle gegenzufinanzieren sind. Ohne solide Gegenfinanzierung oder bevor Steuerreformen in die falsche Richtung gehen, sollte lieber eine steuerpolitische Reformpause eingelegt und die Konsolidierungsaufgabe entschlossen bewältigt werden.

1. Erbschaftsteuer: Reform der Reform in Angriff nehmen

284. In seinem Jahresgutachten 2008/09 hat der Sachverständigenrat der **Erbschaftsteuerreform** ein **vernichtendes Zeugnis** ausgestellt. Die weitgehende steuerliche Freistellung von Betriebsvermögen und selbstgenutzten Immobilien ist weder unter Verteilungsaspekten gerechtfertigt, noch wird der angestrebte Erhalt von Arbeitsplätzen erreicht. Sie dient eindeutig Partikularinteressen. Und sie trägt zu einem fulminanten Komplizierungsschub des Steuerrechts bei. Immer dann, wenn einzelne Vermögensarten unterschiedlich besteuert werden, entstehen hohe Planungskosten beim Steuerpflichtigen und Vollzugskosten beim Fiskus. Der Steuerpflichtige wird versuchen, durch geschickte Steuerplanung in den Genuss der begünstigten Besteuerung zu kommen. Der Fiskus wird darauf mit Abwehrmaßnahmen reagieren, die die Vollzugskosten erhöhen. Man kann es drehen und wenden wie man will: Das zum 1. Januar 2009 in Kraft getretene Erbschaftsteuerreformgesetz ist rundum misslungen. Namhafte Verfassungsrechtler bezweifeln, dass das neue Erbschaftsteuerrecht den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes genügt.

Selbst CDU und CSU rücken nach nicht einmal einem Jahr von der von ihnen getragenen Reform ab. So ist im Koalitionsvertrag eine erneute Reform der Reform der Erbschaftsteuer angekündigt. Zum einen soll eine neue Steuerklasse für Geschwister und Geschwisterkinder mit einem progressiven Tarif von 15 vH bis 43 vH eingeführt werden, zum anderen sollen die erbschaftsteuerlichen Erleichterungen für Betriebsvermögen noch weiter ausgebaut werden. Schließlich soll eine Regionalisierung der Erbschaftsteuer hinsichtlich Steuersätzen und Freibeträgen geprüft werden. Der Sachverständigenrat hat die Möglichkeit einer Regionalisierung der Erbschaftsteuer bereits geprüft (JG 2008 Ziffern 374 f.). Sie würde alles noch viel schlimmer machen: Die Erbschaftsteuer würde noch komplizierter, es käme zu steuerlich induzierten und ineffizienten Wohnsitzverlagerungen, und mit Gerechtigkeit hätte dies auch nichts zu tun.

285. Um die Erbschaftsteuer wieder mit den Grundsätzen eines rationalen Steuersystems zu versöhnen, bleibt letztlich nur der vom Sachverständigenrat und anderen Steuerexperten wiederholt vorgeschlagene Weg: Besteuerungsneutralität und Steuergerechtigkeit erfordern, dass alle Vermögensklassen nicht nur bei der Bewertung, sondern auch beim Steuertarif gleich behandelt werden. Die Begünstigung des Betriebsvermögens und der selbstgenutzten Immobilie

sollte also rückgängig gemacht werden. Im Gegenzug könnten die Steuersätze in den Steuerklassen I bis III gesenkt werden, um **Aufkommensneutralität** sicherzustellen. Zu verbinden wäre dies mit einer generellen Stundungsregel für die liquiditätsbeschränkten Vermögensarten Betriebsvermögen, land- und forstwirtschaftliches Vermögen und Immobilienvermögen.

Gegenwärtig weist der Tarif der Erbschaftsteuer einen doppelt progressiven Verlauf auf, in dem die Steuerschuld einmal mit abnehmenden Verwandtschaftsgrad zunimmt und bei gegebenem Verwandtschaftsgrad mit der Höhe des Nachlasses. Diese doppelte Progression lässt sich auch gut begründen (JG 2008 Ziffer 370) und sollte beibehalten werden.

286. Die Aufhebung der erbschaftsteuerlichen Begünstigung für Betriebsvermögen und selbstgenutzte Immobilien könnte aufkommensneutral mit einer drastischen Absenkung der Steuersätze einhergehen (Tabelle 29). Bei den mit dem Mikrosimulationsmodell ERBSIHM (Houben und Maiterth, 2009) durchgeführten Berechnungen wurden unterschiedliche Freibetragsregelungen unterstellt. Belässt man es bei den im aktuellen Rechtsstand geltenden großzügigen Freibetragsregelungen und unterstellt Aufkommensneutralität auch innerhalb der einzelnen Steuerklassen, könnten die aktuell geltenden Steuersätze in der Steuerklasse I um einen Faktor 0,59 reduziert werden; in den Steuerklassen II und III beliefen sich die Kürzungsfaktoren auf 0,23 und 0,19. In der Steuerklasse I würden die Steuersätze von 3 vH auf 12 vH ansteigen, statt wie im aktuellen Rechtsstand von 7 vH auf 30 vH. In der Steuerklasse II (III) wäre Aufkommensneutralität bei Steuersätzen von 23 vH und 40,5 vH (24 vH und 40,5 vH) gewährleistet.

Noch niedrigere Steuersätze wären erreichbar, wenn man zu den geringeren Freibeträgen des Jahres 2008 zurückkehren würde. Der Kürzungsfaktor beliefe sich dann auf 0,67 in der Steuerklasse I; die Steuersätze lägen zwischen 2 vH und 10 vH. Auch in den beiden anderen Steuerklassen wäre eine drastische Senkung der Steuersätze möglich.

287. Eine Reform der Erbschaftsteuer in der neuen Legislaturperiode sollte den hier vorgeschlagenen Leitlinien folgen: Rücknahme der Begünstigungen für Betriebsvermögen und selbstgenutztes Wohneigentum bei gleichzeitiger aufkommensneutraler Senkung der Steuersätze. Dann würde die Erbschaftsteuer wieder den Grundsätzen eines rationalen Steuersystems entsprechen und den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichtes genügen. Bei Steuersätzen zwischen 2 vH und 10 vH für in die Steuerklasse I fallende Übertragungen von Betriebsvermögen (bei den im alten Rechtsstand geltenden Freibetragsregelungen), kombiniert mit einer großzügigen Stundungsregelung, würde auch die Schwarzmalerei einer vermeintlichen Existenzbedrohung durch die Erbschaftsbesteuerung nicht länger verfangen.

2. Unternehmensbesteuerung: Auf dem richtigen Weg

288. Der Sachverständigenrat hat die zum 1. Januar 2008 in Kraft getretene **Unternehmensteuerreform** insgesamt positiv beurteilt (JG 2007 Ziffern 394 ff.). Das gilt im Wesentlichen für die durch die Senkung des Körperschaftsteuersatzes bewirkte Stärkung der steuerlichen Attraktivität des Standorts Deutschland. Allerdings weist die Reform auch konzeptionelle

Tabelle 29

Aufkommensneutrale Steuersätze bei unterschiedlichen Freibetragsregelungen der Erbschaftsteuer[1)]

Steuerpflichtiger Erwerb bis einschließlich ... Euro (1 000 Euro)	Steuerklassen						
	I				II	III	
	Freibeträge 2009 (1 000 Euro)						
	500	400	200	100	20	500	20
	Ehegatte	Kinder	Enkel	Eltern/Groß-eltern[2)]	Eltern/Großeltern[3)], Stief- und Schwiegereltern, Neffen und Nichten, Tante und Onkel, geschiedene Ehegatten	Lebens-partner (einge-tragen)	Sonstige
	Steuersätze (vH) **aufkommensneutral** (aktuell)						
75	***3*** *(7)*				***23*** *(30)*	***24*** *(30)*	
300	***4,5*** *(11)*						
600	***6*** *(15)*						
6 000	***8*** *(19)*						
13 000	***9,5*** *(23)*				***40,5*** *(50)*	***40,5*** *(50)*	
26 000	***11*** *(27)*						
über 26 000	***12*** *(30)*						
	Freibeträge 2008 (1 000 Euro)						
	307	205	51,2	51,2	10,3	5,2	
	Ehegatte	Kinder	Enkel	Eltern/Groß-eltern[2)]	Eltern/Großeltern[3)], Stief- und Schwiegereltern, Neffen und Nichten, Tante und Onkel, geschiedene Ehegatten	Sonstige	
	Steuersätze (vH) **aufkommensneutral**						
75	***2***				***20,4***	***20,4***	
300	***3,5***						
600	***5***						
6 000	***6***						
13 000	***7,5***				***34***	***34***	
26 000	***9***						
über 26 000	***10***						

1) Berechnungen mit Simulationsmodell ERBSIHM von Houben und Maiterth, Hannover.– 2) Bei Erwerb von Todes wegen.– 3) Bei Erwerb durch Schenkung.

Mängel auf, die sich gerade in der aktuellen Wirtschaftskrise überdeutlich manifestieren. Zu diesen Mängeln gehören einmal die mangelhafte Verzahnung der zum 1. Januar 2009 in Kraft getretenen Abgeltungsteuer mit der Unternehmensbesteuerung, zum anderen die Ausweitung der Besteuerung ertragsunabhängiger Elemente durch veränderte Hinzurechnungsvorschriften bei der Gewerbesteuer, die Einführung einer Zinsschranke und die Verschärfung der Mantelkaufregelungen.

Zu den Lehren aus der Finanz- und Wirtschaftskrise gehört, dass Anreize zu einer übermäßigen Fremdfinanzierung zu vermeiden sind und die Eigenkapitalbasis von Banken und Unter-

nehmen zu stärken ist. Das unkoordinierte Nebeneinander von Abgeltungsteuer und Unternehmensbesteuerung bewirkt aber das genaue Gegenteil. Die Investitionsfinanzierung über Einsatz von Eigenkapital, insbesondere Beteiligungskapital, wird gegenüber der Fremdfinanzierung steuerlich diskriminiert. Darauf hat der Sachverständigenrat wiederholt hingewiesen (JG 2007 Ziffern 404 ff.). Auch die sich mit der Unternehmensteuerreform fortsetzende Tendenz zu einer indirekten Substanzbesteuerung zeigt in der Wirtschaftskrise ihr hässliches Gesicht. Wenn Betriebsausgaben nicht in vollem Umfang abzugsfähig sind, können Steuern bei einbrechenden Gewinnen an der Vermögenssubstanz zehren und dazu führen, dass risikobehaftete Investitionen eingeschränkt oder gar nicht erst durchgeführt werden.

289. Die Große Koalition hat die **krisenverschärfenden Wirkungen** einzelner Bestandteile ihrer **Unternehmensteuerreform** erkannt und zeitlich eng befristete Erleichterungen geschaffen. Schon mit dem Konjunkturpaket I wurde für bewegliche Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens die mit der Unternehmensteuerreform abgeschaffte degressive Abschreibung wieder zugelassen, allerdings begrenzt auf die Veranlagungszeiträume 2009 und 2010. Durch das Bürgerentlastungsgesetz werden für die Dauer von zwei Jahren überdies die Zinsschranke entschärft und die Neuregelungen zum so genannten Mantelkauf für besondere Fälle außer Kraft gesetzt. Konkret wird die Freigrenze bei der Zinsschranke von 1 Mio Euro auf 3 Mio Euro angehoben und Unternehmen mit Sanierungsabsicht gestattet, Verluste von neu gekauften Firmen mit eigenen Gewinnen zu verrechnen.

In der aktuellen Wirtschaftskrise sind dies zielführende Maßnahmen, die allerdings in der mittleren Frist um dauerhafte Korrekturen der Unternehmensteuerreform zu ergänzen sind (Spengel et al., 2009). Dabei handelt es sich überwiegend um mikrochirurgische Eingriffe in das Steuerrecht, die nur einen begrenzten Gegenfinanzierungsbedarf erfordern.

290. Die **Zinsschranke** zielt auf die Sicherung des inländischen Steuersubstrats, indem Steuergestaltungen etwa durch konzerninterne Fremdkapitalausstattung einer deutschen Tochtergesellschaft durch die im Ausland ansässige Muttergesellschaft Einhalt geboten werden soll. Das Grundprinzip dieser Steuergestaltungen besteht darin, Aufwand in Hochsteuerländern, die Erträge aber in Niedrigsteuerländern anfallen zu lassen. Das Bemühen um die Begrenzung steuerlich induzierter Gewinnverlagerungen ist nachvollziehbar. Allerdings geht die konkrete Ausgestaltung der Zinsschranke weit über eine Missbrauchsbekämpfung hinaus, indem jegliche Fremdfinanzierung von Konzerngesellschaften, also auch von reinen Inlandskonzernen, erfasst wird.

Im Koalitionsvertrag ist vorgesehen, die Zinsschranke dadurch zu entschärfen, dass die Freigrenze dauerhaft angehoben wird, die so genannte Escape-Klausel überarbeitet und für deutsche Konzerne anwendbar wird und ein Vortrag des EBITDA für einen Zeitraum von jeweils fünf Jahren möglich ist. Dies sind mittelfristig zielführende Maßnahmen, auch wenn sich dadurch die systemwidrige Anwendung der Zinsschranke auf Inlandsfälle nicht beseitigen lässt. Gänzlich erübrigen würde sich die Zinsschrankenregelung, wenn international eine Quellensteuer auf ins Ausland abfließende Zinszahlungen vereinbart würde, die im Sitzstaat des Zinsempfängers unbegrenzt anzurechnen wäre. Per Saldo dürfte dies für Deutschland mit Steuermehreinnahmen verbunden sein. Allerdings ist dies eine nur längerfristige Option, da dazu

eine Änderung der europäischen Zins- und Lizenzgebührenrichtlinie erforderlich wäre, die gerade eine Abschaffung von Quellensteuern auf im EU-Konzernverbund gezahlte Zinsen und Lizenzgebühren zum Inhalt hat.

291. Die Regelungen zu den **gewerbesteuerlichen Hinzurechnungsvorschriften** für Finanzierungsentgelte stellen grundsätzlich eine Verletzung eines fundamentalen Besteuerungsprinzips, des objektiven Nettoprinzips, dar. Am besten wäre es deshalb, langfristig die Gewerbesteuer in ihrer jetzigen Form abzuschaffen und eine grundlegende und aufkommensneutrale Neuordnung der Kommunalfinanzen anzustreben. Einschlägige und schlüssige Vorschläge dazu sind in Genüge vorhanden (Stiftung Marktwirtschaft, 2006). Die von der CDU/CSU/FDP-Koalition angekündigte Kommission „Gemeindefinanzen“ dürfte kaum zu neuen Erkenntnissen kommen.

Wenn an der Gewerbesteuer und ihrem Objektcharakter festgehalten wird, sind die im Rahmen der Unternehmensteuerreform vorgenommenen Neuregelungen letztlich konsequent, indem sämtliche Finanzierungsentgelte im Rahmen der Gewerbesteuer ansatzweise gleich behandelt werden. Dem steht die im Koalitionsvertrag vereinbarte Reduzierung des Hinzurechnungssatzes bei den Immobilienmieten von 65 vH auf 50 vH nicht im Wege. Problematisch ist aber in jedem Fall die Ausweitung von Doppelbesteuerungseffekten durch Aufgabe des Korrespondenzprinzips bei der Gewerbesteuer unterliegenden Steuerpflichtigen. So kommt es bei Miet- und Pachtzinsen aufgrund der Streichung der Kürzungsvorschrift des § 9 Absatz 4 GewStG a.F. zu einer Doppelerfassung sowohl beim Zahlenden als auch beim Empfänger, soweit dieser ebenfalls der Gewerbesteuer unterliegt. Dies gilt auch bei anderen Hinzurechnungstatbeständen. Dieser Mangel könnte ohne beträchtliche Aufkommensverluste behoben werden, indem wieder eine korrespondierende Kürzungsvorschrift beim gewerbesteuerpflichtigen Empfänger von Zahlungen zugelassen wird.

292. Weiterer Handlungsbedarf im Unternehmensteuerrecht besteht bei der Begrenzung des Verlustabzugs in Fällen des **Mantelkaufs**. In diesem Zusammenhang sind die Vorhaben der Koalition zu begrüßen, die im Rahmen des Bürgerentlastungsgesetzes eingeführte Sanierungsklausel zu entfristen und einen Übergang der Verluste in Höhe der stillen Reserven zuzulassen.

293. Die weitaus größten **Verwerfungen** gehen von der fehlenden Integration der **Abgeltungsteuer** in die Unternehmensbesteuerung aus. Dies hat besonders in Krisenzeiten, aber auch generell, weitreichende Konsequenzen für die Finanzierungs- und Investitionsentscheidungen der Unternehmen. Entgelte aus der Überlassung von Fremdkapital unterliegen der Abgeltungsteuer und dem Solidaritätszuschlag. Dies führt zu einer Steuerbelastung von 26,38 vH. Bei einem Zinssatz von 6 % beläuft sich die entsprechende Nach-Steuer-Rendite einer Bankeinlage auf 4,42 % [=(1-0,2638)x6]. Eigenkapitalfinanzierte Investitionserträge hingegen unterliegen auf Kapitalgesellschaftsebene zunächst der Körperschaftsteuer, dem Solidaritätszuschlag und der Gewerbesteuer und dann bei Ausschüttung an den Kapitalgeber zusätzlich der Abgeltungsteuer und noch einmal dem Solidaritätszuschlag. Bei einem Gewerbesteuerhebesatz von 400 vH führt dies zu einer Gesamtsteuerbelastung von 48,33 vH. Eine über Aufnahme von Beteiligungskapital finanzierte Investition muss demnach mindestens

eine Vor-Steuer-Rendite von 8,56 % erzielen, damit sie die gleiche Nach-Steuer-Rendite erzielt wie die risikolose Bankeinlage [(1-0,4833)x8,56 = 4,42]. Ökonomisch macht es überhaupt keinen Sinn, aus steuerlichen Gründen an über Eigenkapital finanzierte Investitionen höhere Renditeanforderungen vor Steuern zu stellen als an die risikolose Geldanlage eines Rentiers. Auch lässt sich zeigen, dass es bei Kapitalgesellschaften vorteilhaft ist, eine im Privatvermögen gehaltene Beteiligung durch Fremdkapital aus dem Privatvermögen zu ersetzen (Schreiber, 2008). Eigenkapital wird also gegenüber Fremdkapital steuerlich diskriminiert. Gerade in Wirtschaftskrisen ist aber eine angemessene Eigenkapitalquote als existenzsichernder Verlustpuffer erforderlich sowie als Ausweis der Kreditwürdigkeit gegenüber den Banken. Die steuerliche Mehrbelastung des Eigenkapitals gegenüber dem Fremdkapital stellt einen Kardinalfehler der Unternehmensteuerreform dar.

Dieser Mangel kann nur durch eine Angleichung der Steuerbelastungen von Eigen- und Fremdkapitalentgelten beseitigt werden. Die Abgeltungsteuer wird man kaum wieder rückgängig machen und den Steuersatz auch nicht erhöhen können. Dann bleibt nur eine Anpassung der höheren Unternehmensteuerbelastung an den Abgeltungsteuersatz. Die schlechte Nachricht ist, dass dies mit beträchtlichen **Mindereinnahmen** einhergehen würde. Da die unabweisbare Konsolidierung der öffentlichen Haushalte den Gegenfinanzierungsspielraum in den nächsten Jahren drastisch beschränkt, muss die erforderliche Integration von Abgeltungsteuer und Unternehmensbesteuerung wohl oder übel auf die lange Bank geschoben werden.

3. Einkommensteuer und Umsatzsteuer: Als Folge der Finanzkrise kleine Brötchen backen

294. Im Bereich der **Einkommensteuer** sieht der Sachverständigenrat zwar langfristigen Handlungsbedarf, aber in den kommenden Jahren keine zwingende Notwendigkeit für tarifbedingte Einkommensteuerentlastungen. Durch die Konjunkturprogramme und das Bürgerentlastungsgesetz werden die Steuerzahler bereits massiv und dauerhaft entlastet. Die Senkung des Eingangsteuersatzes von 15 vH auf 14 vH, die Erhöhung des Grundfreibetrags um 340 Euro in den Jahren 2009 und 2010, das Hinausschieben des Beginns der einzelnen Tarifzonen um jeweils insgesamt 730 Euro, die erhöhte Absetzbarkeit von Handwerkerleistungen und von Beiträgen zur Kranken- und Pflegeversicherung sowie die rückwirkende Wiedergewährung der Pendlerpauschale ab 1. Januar 2007 entlasten den Steuerzahler im Jahr 2009 dauerhaft um etwas mehr als 8 Mrd Euro und ab dem Jahr 2010 um weitere 10 Mrd Euro. Dabei kann es dem Steuerbürger gleichgültig sein, dass der überwiegende Teil der Entlastungen durch Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes erzwungen wurde; ein Euro ist ein Euro.

Die neue Bundesregierung will darüber hinaus schon zum 1. Januar 2010 den Kinderfreibetrag von gegenwärtig jährlich 6 024 Euro auf 7 008 Euro erhöhen und das Kindergeld um 20 Euro monatlich anheben. Dies wäre mit einer zusätzlichen Entlastung von etwa 4,6 Mrd Euro verbunden. Zu der von den Koalitionsparteien erhofften „spürbaren Steigerung des wirtschaftlichen Wachstums“ dürften diese Maßnahmen so gut wie nichts beitragen. Sie treiben aber den Konsolidierungsbedarf noch weiter in die Höhe.

295. Für den Beginn des Jahres 2011 ist im Koalitionsvertrag eine **Tarifreform** bei der **Einkommensteuer** mit Abflachung des so genannten Mittelstandsbauchs angekündigt. Je nach Ausgestaltung könnte dies zu Mindereinnahmen von bis zu 26 Mrd Euro führen (JG 2008 Ziffer 428). Steuerausfälle in dieser Größenordnung sind in den nächsten Jahren weder verkraftbar noch können sie bei realistischer Betrachtung durch eine Erhöhung der indirekten Steuern oder Ausgabenkürzungen gegenfinanziert werden. Da alle im Koalitionsvertrag angekündigten Maßnahmen explizit unter Finanzierungsvorbehalt gestellt wurden, ist eine solche Tarifreform keineswegs sicher. Dies gilt erst recht für den in Aussicht gestellten Übergang zu einem **Stufentarif**. So wäre die Realisierung des von der FDP vorgeschlagenen Drei-Stufen-Tarifs mit Steuersätzen von 10 vH, 25 vH und 35 vH ab zu versteuernden Einkommen von 8 004 Euro, 20 000 Euro und 50 000 Euro mit Mindereinnahmen von rund 68 Mrd Euro verbunden (aus dem Moore et al., 2009). Zwar könnte ein Tarif mit mehreren Stufen auch weitgehend aufkommensneutral eingeführt werden. Eine solche Tarifreform würde aber wenig bringen. Insbesondere würde sie kaum zu einer Vereinfachung des Einkommensteuersystems beitragen. Die Komplexität der Einkommensteuer liegt ja nicht in der Berechnung der Steuerschuld, sondern in der Ermittlung der Bemessungsgrundlage. Der wesentliche und keineswegs gering zu schätzende Vorteil eines Stufentarifs ist darin zu sehen, dass er mit nur wenigen Anpassungsschritten den Übergang zu einer „flat tax“ mit einem konstanten Grenzsteuersatz oberhalb des Grundfreibetrags erlauben würde. Eine solche „flat tax“ würde eine wirkliche Vereinfachung der Besteuerung bewirken. Nach den Erfahrungen im Bundestagswahlkampf 2005 darf aber bezweifelt werden, ob eine solche Steuer tatsächlich vom Wähler gewollt ist.

296. Zu einem regelrechten Topos in der steuerpolitischen Diskussion hat sich die Forderung nach einer Beseitigung der **kalten Progression** bei der Einkommensbesteuerung entwickelt. Zwar trifft es zu, dass sich die Steuerpflichtigen bei unverändertem Tarifverlauf real verschlechtern können, wenn ihr zu versteuerndes Einkommen in Höhe der Inflationsrate zunimmt. Die Steuerpolitik hat dieser Verschlechterung in der Vergangenheit allerdings durch diskretionäre Tarifanpassungen entgegengewirkt. Allein die im Rahmen der Konjunkturpakete und des Bürgerentlastungsgesetzes vorgenommen Steuerentlastungen betragen ein Mehrfaches der Entlastungswirkungen, die in den nächsten Jahren bei gemäßigten Preissteigerungsraten (Ziffern 140 ff.) mit einem „Tarif auf Rädern“ zu realisieren wären. Zu bedenken ist auch, dass gegenwärtig rund die Hälfte aller Haushalte überhaupt keine Einkommensteuer zahlt und von der kalten Progression deshalb nicht betroffen ist. Schließlich ist zu bedenken, dass eine Inflationsindexierung des Einkommensteuertarifs nach dem sich aus Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz ergebenden Zwang zu einer folgerichtigen Gesetzgebung möglicherweise auch auf staatliche Transfers und andere Sachverhalte ausgedehnt werden müsste.

297. Bei der **Umsatzsteuer** ist Reformbedarf vor allem bei den ermäßigten Steuersätzen vorhanden. Zwar ist es grundsätzlich sinnvoll, dass die Bundesregierung laut Koalitionsvertrag mit der Umstellung auf die Ist-Besteuerung einen neuen Anlauf zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs auf europäischer Ebene nehmen will; seine Durchsetzungsmöglichkeiten dürften nach den jüngsten Erfahrungen aber gering sein.

Der Sachverständigenrat hat sich ausführlich mit möglichen Begründungen für die Anwendung eines **ermäßigten Umsatzsteuersatzes** oder für die Steuerbefreiung von Umsätzen beschäftigt (JG 2005 Ziffern 464 ff.). Während Verteilungsgesichtspunkte oder externe Effekte für eine reduzierte Besteuerung von Lebensmitteln, Vermietungs- und Verpachtungsleistungen oder von kulturellen Einrichtungen und Leistungen angeführt werden können, konnten für einen umfangreichen Güterkatalog keine überzeugenden ökonomischen Gründe für eine gegenüber dem Regelsatz von 19 vH reduzierte Besteuerung gefunden werden. Exemplarisch betrifft dies etwa die Umsätze der in § 12 Abs. 2 Nr. 3, 4 und 6 UStG genannten Leistungen (Aufzucht und Halten von Vieh; Vatertierhaltung und künstliche Tierbesamung; Tätigkeit als Zahntechniker) sowie die Beförderung von Personen im Schienennahverkehr bei einer Beförderungsstrecke von nicht mehr als 50 Kilometern nach § 12 Abs. 2 Nr. 10b UStG. Die ermäßigte Besteuerung soll die Nahpendler begünstigen, die aber schon die Entfernungspauschale in Anspruch nehmen können. Für eine doppelte und noch dazu selektive Begünstigung besteht kein Grund.

Auch aus dem in der Anlage 2 zu § 12 Abs. 2 Nr. 1 und 2 UStG angegebenen und der ermäßigten Besteuerung unterliegenden Warenkatalog können einzelne Güter gestrichen werden. So lassen sich zum Beispiel für eine ermäßigte Besteuerung von Bulben, Zwiebeln und Knollen (Nr. 6 der Anlage 2), für andere lebende Pflanzen einschließlich ihrer Wurzeln, Stecklinge und Pfropfreiser (Nr. 7), für Blumen, Blüten sowie deren geschnittene Knospen (Nr. 8), Blattwerk, Blätter und Zweige (Nr. 9), Brennholz, Sägespäne und Holzabfälle (Nr. 48) auch nach längerer Prüfung weder Verteilungsgesichtspunkte noch externe Effekte ins Feld führen.

Auf den Prüfstand gehört auch die Umsatzsteuerbefreiung von bestimmten Postdienstleistungen, die vom Europäischen Gerichtshof ohnehin beanstandet wurde.

298. Insofern ist es zu begrüßen, dass mit dem Koalitionsvertrag die Einsetzung einer Kommission beschlossen wurde, die sich mit dem Katalog der ermäßigten Umsatzsteuersätze befasst. Ganz und gar unverständlich ist aber, dass zuvor ab dem 1. Januar 2010 noch der Anwendungsbereich des ermäßigten Umsatzsteuersatzes auch auf Beherbergungsleistungen des Hotel- und Gastronomiegewerbes ausgedehnt werden soll. Letztlich wird damit die mit der Ausweitung des ermäßigten Steuersatzes von 7 vH auf Skiliftgebühren und Bergbahnen seit dem 1. Januar 2008 beschrittene Bedienung von Partikularinteressen fortgesetzt. Für die Arbeit der einzusetzenden Reformkommission lässt dies nichts Gutes erwarten.

IV. Soziale Sicherung: Weiterhin Handlungsbedarf

1. Gesetzliche Rentenversicherung: Finanzielle Nachhaltigkeit weiter beschädigt

299. In der Gesetzlichen Rentenversicherung kam es in diesem Jahr wieder zu Maßnahmen, die die zuletzt deutlich verbesserte finanzielle Nachhaltigkeit in Frage stellen. Zu diesen gehörten zum einen die bereits im Jahr 2008 beschlossene, nochmalige Aussetzung der „Riester-Treppe“ bei der Rentenanpassung und zum anderen die sogenannte Rentengarantie, mit der ein Sinken der nominalen Renten bei abnehmenden Bruttolöhnen und -gehältern (BLG) je Arbeitnehmer verhindert werden soll. Die Beliebigkeit, mit der bereits beschlossene Maßnah-

men ausgesetzt werden, legt im Hinblick auf das angekündigte Nachholen der ausgesetzten Anpassungen eine gewisse Skepsis erwarten. Ebenso weckt sie Befürchtungen hinsichtlich der bereits beschlossenen Umsetzung der schrittweisen Erhöhung des Renteneintrittsalters, die aufgrund der vermeintlich schlechteren Beschäftigungschancen Älterer bereits vielfach in Frage gestellt wird. Um die Erfolge der in den vergangenen Jahren durchgeführten Reformen nicht vollends zu verspielen, ist es notwendig, die bei der Rentenanpassung bisher **ausgesetzten Rentendämpfungen möglichst schnell nachzuholen** und von weiteren Aufweichungen bestehender Regelungen abzusehen. Handlungsbedarf besteht dagegen bei der **Vereinheitlichung der Rentenberechnung** in Ost- und Westdeutschland (JG 2008 Ziffern 624 ff.).

Die finanzielle Lage

300. Die **Gesamteinnahmen** der Allgemeinen Rentenversicherung beliefen sich in den ersten drei Quartalen des Jahres 2009 auf 177,7 Mrd Euro. Von diesen entfielen 74,1 vH auf Einnahmen aus Beiträgen, die im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um gut 1 vH gestiegen sind. Die Pflichtbeiträge aus Arbeitseinkommen lagen nach den ersten drei Quartalen des Jahres 2009 bei 116,3 Mrd Euro und haben sich im Vergleich zum Vorjahreszeitraum mit einem Anstieg um 0,6 vH leicht erhöht. Weitere 24,1 vH oder 42,9 Mrd Euro der Gesamteinnahmen entfielen auf die Bundeszuschüsse gemäß § 213 SGB VI; im Vergleich zu den ersten drei Quartalen des Vorjahres entspricht das einem Anstieg von 1,3 vH.

Den Gesamteinnahmen der Allgemeinen Rentenversicherung standen bis Ende September 2009 **Gesamtausgaben** in Höhe von 180,7 Mrd Euro gegenüber. Von diesen entfielen 85,8 vH oder 155,0 Mrd Euro auf die Rentenausgaben, die im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um knapp 2 vH zugenommen haben. Insgesamt ergibt sich somit in der Allgemeinen Rentenversicherung für die ersten drei Quartale des Jahres 2009 ein negativer Finanzierungssaldo von 2,9 Mrd Euro. Die Nachhaltigkeitsrücklage nahm in Folge des negativen Finanzierungssaldos ab und lag im September 2009 bei 13,1 Mrd Euro, was 0,79 Monatsausgaben entspricht.

Trotz Krise höchste Rentenanpassung seit Jahren

301. Nachdem die aktuelle Rentnergeneration in den vergangenen Jahren reale Einkommensverluste zu verzeichnen hatte, wurden die Renten in diesem Jahr zum 1. Juli um 2,41 vH in Westdeutschland und um 3,38 vH in Ostdeutschland erhöht. Damit handelt es sich um die höchste Rentenanpassung in Westdeutschland seit 1994 und in Ostdeutschland seit 1997.

Aufgrund der guten Lage auf dem Arbeitsmarkt entwickelten sich in den Jahren 2007 und 2008 die BLG je Arbeitnehmer deutlich positiv, sodass bei der diesjährigen Rentenanpassung trotz Krise ein Anstieg der anpassungsrelevanten Löhne von 2,1 vH im Westen und 3,1 vH im Osten berücksichtigt werden konnte. Dabei ist der höhere Wert im Osten allein auf eine Datenrevision und nicht auf eine positivere Lohnentwicklung in Ostdeutschland zurückzuführen. Zudem verbesserte sich das Verhältnis von Leistungsbeziehern und versicherungspflichtig Beschäftigten, sodass auch der **Nachhaltigkeitsfaktor** bei der diesjährigen Renten-

anpassung erhöhend wirkte (zur Berechnung der jährlichen Rentenanpassung vergleiche JG 2008 Kasten 11).

Die sogenannte Beitragskomponente, die eine Berücksichtigung von veränderten Altersvorsorgebelastungen der Beitragszahler bei der Rentenanpassung vorsieht, entfaltete dagegen wegen der für die Jahre 2008 und 2009 beschlossenen Aussetzung der „Riester-Treppe“ und des konstanten Beitragssatzes in diesem Jahr keinerlei Wirkung. Ohne die **Aussetzung der „Riester-Treppe“** hätte die Beitragskomponente allerdings anpassungssenkend gewirkt. Die Rentenerhöhung hätte dann im Westen lediglich 1,8 vH anstelle der realisierten 2,41 vH und im Osten nur 2,7 vH anstelle der realisierten 3,38 vH betragen.

302. Konsequenz der diesjährigen Rentenerhöhung in Kombination mit der im Rahmen des Konjunkturpakets II beschlossenen Senkung des Krankenkassenbeitrags zum 1. Juli 2009 um 0,6 Prozentpunkte ist, dass den Rentnern in diesem Jahr 5,5 Mrd Euro mehr zur Verfügung stehen. Dies könnte zu einer Stärkung der Binnennachfrage beitragen, was gerade in der derzeitigen konjunkturellen Situation zu begrüßen ist. Dennoch ist die im vergangenen Jahr beschlossene Aussetzung der „Riester-Treppe“ in den Jahren 2008 und 2009 als verfehlt einzuordnen (JG 2008 Ziffer 617). Sie stellt einen diskretionären Eingriff in die Rentengesetzgebung dar, der das Vertrauen der jüngeren Generation in die Verlässlichkeit der Rentenpolitik beschädigt und die Nachhaltigkeit der Gesetzlichen Rentenversicherung bedrohen kann. Das Aussetzen der „Riester-Treppe“ hat zwar nicht unmittelbar zu Beitragssatzerhöhungen geführt, ist aber für sich genommen zumindest für eine Verschiebung möglicher Beitragssatzsenkungen in die Zukunft verantwortlich. Zudem ist die finanzielle Nachhaltigkeit der Gesetzlichen Rentenversicherung nur dann nicht gefährdet, wenn die unterbliebenen Rentenminderanpassungen nachgeholt werden und damit der aus der Anwendung der Schutzklausel resultierende Ausgleichsbedarf (§ 68a SGB VI) abgebaut wird. Diesbezüglich sind erhebliche Zweifel angebracht, da dies von den kommenden Regierungen ein außerordentliches Maß an **rentenpolitischer Standfestigkeit** erfordert.

Die Rentengarantie als Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise

303. Nachdem die an der Gemeinschaftsdiagnose beteiligten Wirtschaftsforschungsinstitute im Frühjahr 2009 einen Rückgang der BLG je Arbeitnehmer um 2,3 vH prognostiziert hatten, hat die Bundesregierung im Eilverfahren mit der **Erweiterung der Schutzklausel** eine Rentengarantie beschlossen, mit der eine aus dieser Prognose potenziell resultierende nominale Rentenkürzung im Jahr 2010 sowie darüber hinaus ausgeschlossen wird. Der bei Anwendung der Rentengarantie resultierende Ausgleichsbedarf soll in den Folgejahren durch eine Halbierung der dann realisierten Rentenerhöhungen nachgeholt werden.

304. Mit der Abgabe der Rentengarantie wurde von dem seit Einführung der dynamischen Rente im Jahr 1957 gültigen Prinzip, die Entwicklung der Renten an die der Löhne zu koppeln, Abstand genommen. Dabei ist gerade der jüngeren Generation kaum zu vermitteln, warum die Rentner, solange die Löhne kontinuierlich gestiegen sind, am Aufschwung beteiligt, vor den Folgen eines Abschwungs aber geschützt werden sollen. Zudem nimmt durch die Abkehr von diesem Prinzip die **Gefahr einer willkürlichen Rentenpolitik** weiter zu.

305. Auf die aktuelle finanzielle Situation der Gesetzlichen Rentenversicherung wird sich die Rentengarantie, sofern sie zum Tragen kommt, negativ auswirken. Zunächst könnten die Mittel für die außerplanmäßig hohen Ausgaben bei rückläufigen Einnahmen zwar noch aus der Nachhaltigkeitsrücklage finanziert werden. Wenn sich diese aber ihrem Mindestwert annähert, müsste zwangsläufig eine **Beitragssatzerhöhung** folgen, die mit einer Verletzung des gesetzlich festgelegten Beitragssatzziels von 20 vH bis 2020 einhergehen würde. Somit würden beim Greifen der Rentengarantie in erster Linie die Beitragszahler belastet; wenngleich selbst bei positiver Lohnentwicklung auch die Rentner in den kommenden Jahren mit geringeren Rentenanpassungen rechnen müssten – zumindest dann, wenn der Ausgleichsbedarf wie gesetzlich vorgesehen abgebaut wird. Allerdings ist mit Blick auf die zahlreichen diskretionären Eingriffe in die bestehende Rentengesetzgebung zu bezweifeln, ob es tatsächlich zu der geplanten Nachholung der ausgefallenen Minderungswirkungen kommt. Tatsächlich besteht wenig Grund zu der Annahme, dass sich zukünftige Bundesregierungen bei der Rentenanpassung weniger opportunistisch verhalten als die Große Koalition.

306. Vor der Versuchung, die ausgefallenen Minderungswirkungen nicht nachzuholen, ist jedoch eindringlich zu warnen – denn dann wäre die bisher zumindest formal weiterhin bestehende Demografiefestigkeit der Gesetzlichen Rentenversicherung endgültig Makulatur. Ebenso ist vor diesem Hintergrund dringend von der mit zunehmender Häufigkeit geforderten Abkehr von der schrittweisen Erhöhung des Renteneintrittsalters abzuraten. Zur **Sicherung der langfristigen finanziellen Stabilität** der Gesetzlichen Rentenversicherung ist die Umsetzung der bereits eingeführten Regelungen unabdingbar. Handlungsbedarf besteht dagegen bei der Vereinheitlichung der Rentenberechnung (JG 2008 Ziffern 624 ff.).

2. Gesundheitspolitik: Start des Gesundheitsfonds – vor der nächsten Reform

307. Am 1. Januar 2009 ist mit dem **Gesundheitsfonds** das vermeintliche Kernstück der finanzierungsseitigen Reform des GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetzes gestartet. Allerdings ist mit dem Start weder die vom Sachverständigenrat geforderte Einführung eines einheitlichen Krankenversicherungsmarkts, noch die dringend notwendige Abkoppelung der Beiträge von den Löhnen umgesetzt worden. Vielmehr behindert die konkrete Ausgestaltung des Gesundheitsfonds den angestrebten intensiveren Kassenwettbewerb und kann sogar zu perversen Wettbewerbseffekten führen (JG 2006 Ziffern 285 ff.). Auf der Ausgabenseite sind ebenfalls keine nennenswerten Reformen durchgeführt worden. Mit dem Krankenhausfinanzierungsreformgesetz wurde lediglich ein erster Schritt in die richtige Richtung gemacht. Im Hinblick auf mehr Wettbewerb bei der Distribution von Arzneimitteln müsste die deutsche Politik selbst aktiv werden, nachdem der Europäische Gerichtshof das Fremdbesitzverbot von Apotheken in Deutschland weitgehend bestätigt hat. Da keines der im Gesundheitssystem bestehenden Probleme gelöst wurde, ist es grundsätzlich zu begrüßen, dass die neue Bundesregierung die Finanzierung des Krankenversicherungsschutzes zu einem ihrer thematischen Schwerpunkte machen will – dringender Handlungsbedarf besteht allerdings auch auf der Ausgabenseite.

Finanzsituation

308. In den ersten sechs Monaten des Jahres 2009 haben **die gesetzlichen Krankenkassen** einen **Überschuss** von gut 1,2 Mrd Euro erzielt; Gesamteinnahmen von 85,0 Mrd Euro standen Gesamtausgaben von 83,8 Mrd Euro gegenüber. Dabei haben sich im Vergleich zum Vorjahreshalbjahr die Leistungsausgaben um 5,9 vH erhöht. Von diesen haben sich die Ausgaben für Arzneimittel mit einem Anstieg von 5,3 vH und die Ausgaben für Krankenhausbehandlung mit einem Anstieg von 5,6 vH unterdurchschnittlich entwickelt, während die Ausgaben für ärztliche Behandlung mit 7,3 vH überdurchschnittlich gewachsen sind – eine Folge der Neuordnung der Vergütungsstrukturen bei der ambulanten ärztlichen Versorgung. Es ist zu erwarten, dass die Zuweisungen, die die Kassen in diesem Jahr aus dem Gesundheitsfonds erhalten – insgesamt 167,6 Mrd Euro –, ausgabendeckend sein werden und die gesetzlichen Krankenkassen das Jahr 2009 mit einem stabilen Finanzergebnis beenden können. Der Schätzerkreis prognostizierte im Oktober dieses Jahres, dass die Kassen im Jahr 2009 etwa 0,5 Mrd Euro mehr an Zuweisungen erhalten werden als sie zur hundertprozentigen Ausgabendeckung benötigen. Folglich können sie ihre Finanzreserven weiter aufstocken.

309. Die Zuweisungen, die die Kassen erhalten und die im ersten Halbjahr 2009 knapp 83 Mrd Euro betrugen, werden vom Gesundheitsfonds ausgezahlt, der sie aus den Beitragseinnahmen und Bundeszuschüssen aufbringen muss. Und auf der **Einnahmeseite** des **Gesundheitsfonds** machen sich die Folgen der **Finanz- und Wirtschaftskrise** bemerkbar: So musste bereits im ersten Halbjahr 2009 zur Ausgabendeckung von der gesetzlich vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch gemacht werden, monatliche Bundeszuschussraten vorzuziehen. Da dies nicht unbegrenzt möglich ist, ist davon auszugehen, dass der Gesundheitsfonds in der Mitte des nächsten Halbjahrs ein Liquiditätsdarlehen des Bundes in Anspruch nehmen muss. Dieses ist aufgrund einer Regelung im Konjunkturpaket II erst Ende des Jahres 2011 zurückzuzahlen. Der Schätzerkreis ging im Oktober 2009 davon aus, dass sich dieses Liquiditätsdarlehen auf 2,3 Mrd Euro belaufen wird. Somit muss der Gesundheitsfonds bereits sein erstes Jahr mit einem Defizit beenden.

Als weitere Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise wurde der Beitragssatz zur Gesetzlichen Krankenversicherung im Rahmen des Konjunkturpakets II zum 1. Juli 2009 paritätisch um 0,6 Prozentpunkte abgesenkt. Gegenfinanziert wird diese Maßnahme durch einen schnelleren Anstieg des Bundeszuschusses. Dieser wird im Jahr 2009 auf nunmehr 7,2 Mrd Euro und im Jahr 2010 auf 11,8 Mrd Euro steigen.

Weiterhin Handlungsbedarf auf der Einnahmeseite

310. Die Einführung des Gesundheitsfonds verfehlt das Ziel einer Abkoppelung der Beiträge zur Krankenversicherung von den Löhnen. Denn die Beiträge der Versicherten werden weiterhin auf Basis des beitragspflichtigen Einkommens bis zur Bemessungsgrenze berechnet. Allerdings gilt für alle gesetzlich Krankenversicherten ein einheitlicher Beitragssatz von aktuell 14,9 vH, von denen 0,9 Prozentpunkte von den Arbeitnehmern aufgebracht werden, während sich die verbleibenden 14 Prozentpunkte paritätisch auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer verteilen. Mit der vom Sachverständigenrat in früheren Gutachten vorgeschlagenen **Bürger-**

pauschale würden dagegen Beitragserhöhungen nicht mehr automatisch zu einem Anstieg der Lohnnebenkosten führen. Zudem ginge von einem pauschalen Beitrag ein echtes Preissignal aus, das den Wettbewerb zwischen den Kassen beleben und damit die Effizienz im Gesundheitssystem erhöhen würde.

Mit der im Koalitionsvertrag vereinbarten Einführung von einkommensunabhängigen Arbeitnehmerbeiträgen wird ein Weg hin zu einer Abkoppelung der Krankenkassenbeiträge von den Lohnkosten eingeschlagen, der grundsätzlich zu begrüßen ist. Entscheidend für die Beurteilung dieses Vorschlags wird aber letztlich die konkrete Ausgestaltung sein.

311. Die **Schaffung eines einheitlichen Versicherungsmarkts** ist auch in diesem Jahr nicht vorangekommen. Dieser wäre für einen funktionierenden Kassenwettbewerb notwendig, denn nur so kann eine wettbewerbsschädliche Risikoentmischung, in dem Sinne, dass Gesunde mit hohen Einkommen und ohne mitzuversichernde Familienangehörige in die Private Krankenversicherung wechseln und „schlechte“ Risiken in der Gesetzlichen Krankenversicherung verbleiben, vermieden werden. Zudem ist die Versicherungspflichtgrenze nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip zu rechtfertigen (JG 2008 Ziffer 678).

312. Nach Ansicht des Sachverständigenrates muss es weiterhin das Ziel der Politik sein, einen einheitlichen Versicherungsmarkt zu etablieren. Die Abkoppelung der Krankenkassenbeiträge von den Lohnkosten ist prinzipiell positiv zu beurteilen, wenngleich es auf die konkrete Ausgestaltung ankommen wird. Aus Sicht des Sachverständigenrates kann der Gesundheitsfonds als Ausgangspunkt für die Etablierung der von ihm empfohlenen Bürgerpauschale dienen. Dazu wäre zunächst die Fehlgestaltung der Zusatzbeiträge zu beseitigen; diese sollten ausschließlich als Pauschalen erhoben werden und nicht vom Einkommen, Gesundheitsrisiko und Familienstand der Versicherten abhängen (JG 2006 Ziffern 285 ff.). Im zweiten Schritt wären dann die Segmentierung des Krankenversicherungsmarkts zu beenden und die einkommensabhängigen Beiträge durch die Bürgerpauschale zu ersetzen. Gleichzeitig ist ein versicherungsexterner steuerfinanzierter sozialer Ausgleich einzuführen.

… und auf der Ausgabenseite

313. Aufgrund des medizinisch-technischen Fortschritts und der demografischen Entwicklung ist auch zukünftig mit einem Anstieg der Gesundheitsausgaben zu rechnen. Folglich ist es von erheblicher Bedeutung, vorhandene Sparpotenziale auszuschöpfen und auf der Ausgabenseite die **Effizienz zu erhöhen**.

So führt die bisherige dualistische Krankenhausfinanzierung, die vorsieht, dass vorrangig die Bundesländer für die Investitionskosten der Krankenhäuser aufkommen und die Betriebskosten über pauschalierte Pflegesätze von den Kassen getragen werden, zu Wettbewerbsverzerrungen und ist ineffizient (JG 2008 Ziffern 687 ff.). Um daraus resultierende Effizienzreserven heben zu können, hat sich der Sachverständigenrat bereits mehrfach für den Übergang zu einer monistischen Krankenhausfinanzierung ausgesprochen. Diese könnte durch Investitionszuschläge auf die diagnosebezogenen Fallpauschalen umgesetzt werden. Einen ersten Schritt in diese Richtung hat die Bundesregierung mit dem Gesetz zum ordnungspolitischen

Rahmen der Krankenhausfinanzierung ab dem Jahr 2009 (Krankenhausfinanzierungsreformgesetz – KHRG) gemacht, das am 18. Dezember 2008 vom Bundestag verabschiedet wurde und am 13. Februar 2009 den Bundesrat passiert hat. Demnach können die Länder die Investitionsfinanzierung ab 2012 auf Pauschalen umstellen. Obwohl die den Ländern eröffnete Wahlmöglichkeit zu kritisieren ist, kann das KHRG als **Einstieg in die monistische Krankenhausfinanzierung** gewertet werden. Problematisch ist allerdings, dass sich die Investitionspauschalen aus zwei Komponenten zusammensetzen sollen, von denen eine bundeseinheitlich und die andere bundeslandspezifisch ermittelt werden soll. Denn eine Differenzierung nach Bundesländern ist ökonomisch nicht zu begründen.

314. Durch das **Fremd- und Mehrbesitzverbot von Apotheken** wird trotz der Zulassung von Versandapotheken seit dem Jahr 2004 und der Aufhebung der Preisbindung der zweiten Hand für nicht verschreibungspflichtige Medikamente eine weitgehende Ausschließlichkeit der eigentümergeführten Präsenzapotheke gewährleistet. Dabei folgt aus dem Fremdbesitzverbot, dass Apotheken nur von selbständigen Apothekern und nicht von Kapitalgesellschaften betrieben werden dürfen. Aus dem Mehrbesitzverbot wiederum resultiert, dass ein Apotheker lediglich eine Hauptapotheke und drei regional beieinander liegende Filialapotheken betreiben darf. Apothekenketten, die den **Wettbewerb bei der Distribution von Arzneimitteln** stimulieren würden, werden auf diese Weise verhindert. Da die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes vom 19. Mai 2009, dass das Fremdbesitzverbot in Deutschland nicht gegen Europäisches Recht verstößt (AZ C-171/07 oder C-172/07), das Fremd- und Mehrbesitzverbot von Apotheken in Deutschland unbeschadet lässt, wäre es die Aufgabe der Politik, dieses in Frage zu stellen. Denn mit der Liberalisierung des Arzneimittelvertriebs können Effizienzreserven gehoben werden, die den Ausgabenanstieg im Bereich der Arzneimittel begrenzen würden. Der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP bestätigt demgegenüber das Fremd- und Mehrbesitzverbot von Apotheken. Dieser Schutz von Partikularinteressen ist aus Sicht des Sachverständigenrates abzulehnen. Wichtiger wäre es dagegen, dass die Koalitionäre nicht nur finanzierungsseitige, sondern insbesondere auch ausgabenseitige Reformen angehen.

3. Soziale Pflegeversicherung: Generationengerechtigkeit herstellen

315. Die finanzielle Lage der Sozialen Pflegeversicherung ist im ersten Halbjahr 2009 durch einen **Überschuss** gekennzeichnet: Die Einnahmen überstiegen mit 10,4 Mrd Euro die Ausgaben um 0,4 Mrd Euro, was insbesondere auf den Anstieg des Beitragssatzes um 0,25 Prozentpunkte zum 1. Juli 2008 zurückzuführen ist. Mit dieser Erhöhung sollten die zu begrüßenden Leistungsverbesserungen finanziert werden, die mit dem Pflege-Weiterentwicklungsgesetz, das am 1. Juli 2008 in Kraft trat, einhergingen. Zu diesen Leistungsverbesserungen zählte insbesondere die Einbeziehung von Personen mit erheblich eingeschränkter Alltagskompetenz, die noch keinen erheblichen Pflegebedarf aufweisen, aber dennoch zusätzliche Betreuung benötigen (Demenzkranke).

316. Trotz des positiven Finanzergebnisses für das erste Halbjahr 2009, das bis zum Jahresende bestehen bleiben dürfte, machen sich die **Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise** auch in der Sozialen Pflegeversicherung bemerkbar: So ist nicht mehr damit zu rechnen, dass

die im Rahmen des Pflege-Weiterentwicklungsgesetzes beschlossenen Leistungsverbesserungen bis zum Jahr 2014 – wie von der Bundesregierung ursprünglich angenommen – über die aus dem Beitragssatzanstieg zum 1. Juli 2008 resultierenden Mehreinnahmen finanziert werden können.

317. Auch vor dem Hintergrund der in diesem Jahr vorgelegten und von allen Seiten positiv aufgenommenen Berichte des Beirats zur Überprüfung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs ist unabhängig von den aus der Bevölkerungsalterung resultierenden Ausgabensteigerungen davon auszugehen, dass sich die Leistungsausgaben noch einmal (deutlich) erhöhen werden. Wenn es zu einer solchen Entwicklung kommt, dann wird die Politik – anders als bei der Verabschiedung des Pflege-Weiterentwicklungsgesetzes – nicht noch einmal darum herum kommen, auch die Finanzierungsseite in ihre Reform miteinzubeziehen. Dabei ist aus Sicht des Sachverständigenrates weniger das Aufspreizen des Abgabenkeils als Folge eines Beitragssatzanstiegs kritisch zu sehen. Vielmehr müssen die zunehmende, die nachwachsenden Generationen belastende intergenerative Umverteilung und die Risikoentmischung zwischen Sozialer und Privater Pflegeversicherung als Folge der Segmentierung der Kranken- und Pflegeversicherungsmärkte durch die ökonomisch nicht zu begründende Versicherungspflichtgrenze berücksichtigt werden. Um diesen Problemen zu begegnen, hat der Sachverständigenrat die **umlagefinanzierte Bürgerpauschale** mit integriertem steuerfinanzierten **Sozialausgleich** vorgeschlagen (JG 2004 Ziffern 510 ff.). Sollte die einkommensabhängige Beitragsbemessung jedoch weiterhin von der Politik als unantastbar angesehen werden, dann erscheint dem Sachverständigenrat eine **Weiterentwicklung des Beitragssplittings** in dem Sinne, dass die Rentner stärker belastet werden, als einzig verbleibende „Reformoption“. Diese Entwicklung sollte dann allerdings von flankierenden Maßnahmen wie der Einführung eines „Pflege-Riesters“ begleitet werden (JG 2008 Ziffern 701 f.).

Die im Koalitionsvertrag angedachte Einführung eines die umlagefinanzierte Soziale Pflegeversicherung ergänzenden, individualisierten, kapitalgedeckten Obligatoriums leistet dagegen keinen Beitrag zum Abbau der die nachwachsenden Generationen belastenden intergenerativen Umverteilung. Diese würde vielmehr vor allem zu Lasten der heutigen jüngeren Erwerbstätigenjahrgänge verstärkt werden. Das Urteil würde anders ausfallen, wenn langfristig ein Umstieg vom Umlageverfahren auf das Kapitaldeckungsverfahren beabsichtigt wäre.

4. Arbeitslosenversicherung: Von der Krise schwer getroffen

318. Die Arbeitslosenversicherung ist anders als die anderen Sozialversicherungszweige von den Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise unmittelbar betroffen. Die Auswirkungen des konjunkturellen Einbruchs machen sich in Form von rückläufigen Beitragseinnahmen und einem Anstieg der Ausgaben, insbesondere im Rahmen des konjunkturellen Kurzarbeitergelds, deutlich bemerkbar. Der Finanzierungssaldo der Bundesagentur für Arbeit ist nach den ersten drei Quartalen des Jahres 2009 negativ und beträgt 15,6 Mrd Euro. Für das Jahresende erwartet die Bundesagentur, dass ihre Rücklage, die sich am Jahresende 2008 auf 16,7 Mrd Euro belief, weitgehend aufgebraucht sein wird. Dies ist auch eine Folge der Senkung des Beitragssatzes auf 2,8 vH zum 1. Januar 2009, denn diese ging über den **nachhaltigen Beitragssatz** hinaus. Für das kommende Jahr sind die Aussichten für die Finanzentwick-

lung der Arbeitslosenversicherung ebenfalls pessimistisch: Derzeit ist mit einem negativen Finanzierungssaldo in Höhe von etwa 20 Mrd Euro zu rechnen, sodass der Bund der Bundesagentur auch im kommenden Jahr ein Liquiditätsdarlehen wird zur Verfügung stellen müssen.

Finanzielle Lage

319. Das **Finanzierungsdefizit** der Bundesagentur von 15,6 Mrd Euro am Ende des dritten Quartals des Jahres 2009 ist sowohl auf einen Einnahmerückgang als auch auf einen deutlichen Ausgabenanstieg im Vergleich zum Vorjahreszeitraum zurückzuführen. Die Einnahmen der Bundesagentur beliefen sich Ende September 2009 auf 19,6 Mrd Euro und waren damit im Vergleich zu den ersten drei Quartalen des Vorjahres um 29,2 vH niedriger. Dieser **Einnahmerückgang** ist auf drei Ursachen zurückzuführen:

- erstens auf die Reduktion des Beitragssatzes auf 2,8 vH zum 1. Januar 2009;

- zweitens auf den Rückgang der Beitragseinnahmen aufgrund des Anstiegs der konjunkturellen Kurzarbeit sowie auf den – bisher allerdings noch moderaten – Anstieg der Arbeitslosigkeit als Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise;

- drittens auf die Verlagerung der Fälligkeit der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Arbeitsförderung gemäß § 363 Absatz 1 SGB III auf das Jahresende; bisher wurde diese Bundesbeteiligung in gleichbleibenden monatlichen Raten gezahlt.

Die Beitragseinnahmen waren aufgrund der beiden erstgenannten Gründe in den ersten drei Quartalen des Jahres 2009 mit knapp 16 Mrd Euro 16,8 vH niedriger als in dem entsprechenden Vorjahreszeitraum. Einnahmeausfälle aufgrund des Verschiebens der Fälligkeit der Bundesbeteiligung, die in diesem Jahr 7,8 Mrd Euro beträgt, konnten im ersten Halbjahr 2009 noch durch die Rücklage der Bundesagentur ausgeglichen werden; im September 2009 wäre aber ohne das zur Jahresmitte in Kraft getretene Dritte Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze ein Liquiditätsdarlehen zur Überbrückung notwendig geworden. Für diesen Fall sieht das Gesetz vor, dass das Bundesministerium für Arbeit im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen einen zur Erfüllung sämtlicher Zahlungsverpflichtungen notwendigen Teilbetrag der Bundesbeteiligung vorziehen kann. So wurde im dritten Quartal 2009 eine erste Tranche von 0,5 Mrd Euro aus der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Arbeitsförderung an die Bundesagentur überwiesen.

320. Die Ausgaben der Bundesagentur haben sich im Vergleich zu den ersten drei Quartalen des Vorjahres ohne Berücksichtigung der einmaligen Zuführung von 2,5 Mrd Euro an den Versorgungsfonds der Bundesagentur um 26,8 vH auf 35,3 Mrd Euro erhöht. Ausschlaggebend für diesen **Ausgabenanstieg** ist insbesondere die Entscheidung der Bundesregierung, die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise für den Arbeitsmarkt über zahlreiche Maßnahmen im Bereich der konjunkturellen Kurzarbeit abzufedern (Kasten 13, Seite 264 ff.). In den ersten drei Quartalen des Jahres 2009 betrugen die Ausgaben für das konjunkturelle Kurzarbeitergeld 2,2 Mrd Euro, was einer Steigerung im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um das 31-fache entspricht. Für die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge, die erst in diesem

Jahr eingeführt wurde, hat die Bundesagentur knapp 1 Mrd Euro in den ersten neun Monaten des Jahres 2009 ausgegeben. Obwohl bisher ein deutlicher Anstieg der Arbeitslosigkeit verhindert werden konnte, sind auch die Ausgaben für Arbeitslosengeld im Vergleich zu den ersten neun Monaten des Vorjahres um 19,9 vH gestiegen.

Ein nachhaltiger Beitragssatz

321. Um in konjunkturellen Schwächephasen Fehlbeträge in der Arbeitslosenversicherung zu vermeiden, die prozyklisch wirkende Beitragssatzerhöhungen nach sich ziehen könnten, sollte die Höhe des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung so gewählt werden, dass **kein strukturelles Defizit** entsteht (JG 2007 Ziffern 317 ff.).

Der Sachverständigenrat hat ein Verfahren zur Berechnung eines nachhaltigen Beitragssatzes entwickelt (JG 2007 Kasten 11). Nach diesem ist der nachhaltige Beitragssatz der Beitragssatz, bei dem der strukturelle Haushaltssaldo einen Wert von Null annimmt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die strukturellen Beitragseinnahmen nur einem Teil der strukturellen Ausgaben entsprechen müssen, da die Beitragseinnahmen nicht 100 vH der Gesamteinnahmen ausmachen. Der strukturelle Haushaltssaldo der Bundesagentur wird dann ähnlich ermittelt wie das strukturelle Defizit des Staatshaushalts. Die Einnahmen und Ausgaben werden um einmalig wirkende und konjunkturelle Einflüsse bereinigt, um die jeweiligen strukturellen Komponenten zu bestimmen. Hierbei ist allerdings zu beachten, dass die Ermittlung des strukturellen Haushaltssaldos durch die arbeitsmarktpolitisch bedingten Strukturbrüche in den vergangenen Jahren erschwert wird.

322. Nach dem Berechnungsverfahren des Sachverständigenrates läge der **nachhaltige Beitragssatz 2009 bei über 4 vH,** wobei die hierbei verwendeten Filterverfahren die für die Berechnung maßgebliche Entwicklung der strukturellen Arbeitslosigkeit nur sehr unvollständig abbilden. Mit dem derzeit gültigen Beitragssatz von 2,8 vH wird folglich ein strukturelles Defizit in der Arbeitslosenversicherung aufgebaut. Demnach müsste allein aus Nachhaltigkeitsüberlegungen für einen sofortigen Beitragssatzanstieg plädiert werden. Allerdings wäre dies – mitten in der schwersten Wirtschaftskrise seit Bestehen der Bundesrepublik – mit einem prozyklisch wirkenden Beitragssatzanstieg verbunden. Um dies zu vermeiden, käme auch eine schrittweise oder zeitlich verzögerte Erhöhung in Betracht. Diese wird mit dem Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland, das einen Beitragssatzanstieg zum 1. Januar 2011 auf 3,0 vH vorsieht, begonnen. Allerdings ist ein Beitragssatz in dieser Höhe weder nachhaltig, noch ausreichend um das strukturelle Defizit, das sich bis dahin in der Arbeitslosenversicherung aufgebaut hat, wieder abzubauen.

Literatur

Afonso, A., W. Ebert, L. Schuknecht und M. Thöne (2005) *Quality of Public Finances and Growth*, ECB Working Paper Series, 438.

Afonso, A. (2006) *Expansionary Fiscal Consolidations in Europe, New Evidence,* ECB Working Paper Series, 675.

aus dem Moore, N., R. Kambeck und T. Kasten (2009) *Auswirkungen der Steuerprogramme zur Bundestagswahl 2009. Eine mikrodatenbasierte Analyse der Reformvorschläge von CDU/CSU, SPD und FDP,* RWI Materialien, Heft 55.

Bundesministerium der Finanzen (2009) *Kurz- und mittelfristige Perspektiven der öffentlichen Haushalte in Deutschland,* Monatsbericht des BMF, August 2009, 55 - 66.

Bundesministerium der Finanzen (2009) *Finanzbericht 2010,* Berlin.

Cwik, T. und V. Wieland (2009) *Keynesian Government Spending Multipliers and Spillovers in the Euro Area*, CEPR Discussion Paper, 7389.

European Commission (2007) *Public Finances in EMU*, Brüssel.

European Commission (2009) *Public Finances in EMU*, Brüssel.

Fagan, G., J. Henry und R. Mestre (2005) *An Area-Wide Model for the Euro Area,* Economic Modelling, 22, 39 - 59.

Heppke-Falk, K. H., J. Tenhofen und G. B. Wolff (2006) *The Macroeconomic Effects of Exogenous Fiscal Policy Shocks in Germany: A Dissaggregated SVAR Analysis*, Bundesbank Discussion Paper, 41.

Heilemann, U., S. Wappler, G. Quaas und H. Findeis (2008) *Qual der Wahl? Finanzpolitik zwischen Konsolidierung und Konjunkturstabilisierung,* Wirtschaftsdienst, 9, 585 - 593.

Houben, H. und R. Maiterth (2009) *Zurück zum Zehnten: Modelle für die nächste Erbschaftsteuerreform*, arqus Diskussionsbeitrag, 69.

Institut für Weltwirtschaft (2008) *Subventionsabbau in Deutschland,* Gutachten im Auftrag der INSM-Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft GmbH, Kiel.

Laxton, D. und P. Pesenti (2003) *Monetary Rules for Small, Open, Emerging Economies,* Journal of Monetary Economics, 50, 1109 - 1146.

Ratto, M., W. Roeger und J. in't Veld (2009) *Quest III: An Estimated Open-economy DSGE Model of the Euro Area with Fiscal and Monetary Policy,* Economic Modelling, 26, 222 - 233.

Romp, W. und J. de Haan (2007) *Public Capital and Economic Growth: A Critical Survey*, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 8, 6 - 52.

Schreiber, U. (2008) *Besteuerung der Unternehmen. Eine Einführung in Steuerrecht und Steuerwirkung*, 2. Auflage, Berlin, Heidelberg.

Smets, F. und R. Wouters (2003) *An Estimated Stochastic Dynamic General Equilibrium Model of the Euro Area,* Journal of European Economic Association, 1, 1123 - 1175.

Spengel, C., K. Finke und B. Zinn (2009) *Die Bedeutung der Substanzbesteuerung in Deutschland,* ZEW, Mannheim.

Stiftung Marktwirtschaft – Kommission „Steuergesetzbuch" – Steuerpolitisches Programm (2006) *Einfacher, gerechter, sozialer: Eine umfassende Ertragsteuerreform für mehr Wachstum und Beschäftigung*, Berlin.

Taylor, J. B. (1993) *Macroeconomic Policy in a World Economy: From Econometric Design to Practical Operation,* New York, London.

Trabandt, M. und H. Uhlig (2009) *How Far Are We From The Slippery Slope?* The Laffer Curve Revisited, NBER Working Paper, 15343.

SECHSTES KAPITEL

Industriepolitik: Marktprozesse wirken lassen und Innovationen ermöglichen

Das Wichtigste in Kürze

Industriepolitik in schweren Rezessionen

Die Bundesregierung hat sich in der aktuellen Wirtschaftskrise entschieden, die Rahmenbedingungen für Unternehmen am Arbeitsmarkt und bei der Unternehmensfinanzierung temporär zu verändern, aber auch Branchen und einzelne Unternehmen direkt zu unterstützen. Im Prinzip verzerrt die Abkehr des Staates von der Rolle des Unparteiischen notwendigerweise den Wettbewerb und führt zur Übernahme unternehmerischer Risiken. Somit muss sich die Bewertung dieser Krisenmaßnahmen daran orientieren, ob ihre Ausgestaltung geeignet ist, diese Nachteile vergleichsweise gering zu halten.

Aus der Sicht des Sachverständigenrates rechtfertigen die Schwierigkeiten, den Kreditfluss an Unternehmen allein durch die Stützung des Finanzmarkts wiederherzustellen, trotz Kritik im Detail die zeitweise Einrichtung des Deutschlandfonds zur Unternehmensfinanzierung. Leider wurde der Fonds jedoch nicht als Rahmen für alle Stützungsmaßnahmen genutzt. Stattdessen wurden insbesondere in der Automobilbranche direkte Unterstützungen zur Verfügung gestellt. Der Versuch, die dort überfällige Restrukturierung aufzuhalten oder Managementfehler auszubügeln, kann die damit einhergehenden Wettbewerbsverzerrungen und die erhebliche Belastung der Steuerzahler kaum rechtfertigen.

Flankierende Industriepolitik in normalen Zeiten

Um zu gewährleisten, dass die wirtschaftliche Erholung möglichst umfassend und nachhaltig ausfällt, ist die Industriepolitik auch in Zukunft „horizontal“ auszurichten. Die Bereitstellung einer guten Infrastruktur und die Sicherung eines funktionierenden Wettbewerbs sollten die Aktivitäten der Privatwirtschaft lediglich flankieren. Die Industriepolitik sollte hingegen darauf verzichten, Zukunftsmärkte und -technologien selbst als strategisch bedeutsam identifizieren zu wollen und dort Unternehmen gezielt zu unterstützen. Angesichts der damit verbundenen Kosten für den Rest der Volkswirtschaft wären erhebliche Zweifel an einer solchen „vertikalen“ Industriepolitik selbst dann angebracht, wenn – wovon keinesfalls auszugehen ist – der Staat im Erkennen von Marktchancen gegenüber den Privaten Vorteile aufwiese.

Die negativen Konsequenzen einer Abkehr vom Prinzip rein flankierender Industriepolitik zeigen exemplarisch die strukturkonservierende Dauersubventionierung des deutschen Steinkohlenbergbaus und die Förderung erneuerbarer Energien durch das Erneuerbare Energien Gesetz (EEG). Es wäre industriepolitisch vernünftig, einem dauerhaften Sockelbergbau bei der bald anstehenden Überprüfung des Steinkohle-Ausstiegsbeschlusses eine ebenso klare Absage zu erteilen wie der erzwungenen Diffusion erneuerbarer Energien durch überhöhte Einspeisevergütungen im Rahmen des EEG. Stattdessen sollten bei der Verringerung von Kohlendioxid-Emissionen marktwirtschaftliche Instrumente wie der Zertifikatehandel Vorrang haben.

Innovationen ermöglichen

Innovationspolitik kann technologischen Wandel durchaus wirksam unterstützen und ihm aktiv Impulse verleihen. Technischer Fortschritt kann jedoch nicht geplant und dirigiert werden. Eine anspruchsvolle Innovationspolitik muss vor allem darauf setzen, die Infrastruktur für Innovationen durch die umfassende Förderung des Dreiklangs „Bildung – Forschung – Wissenstransfer“ zu stärken, die kreativen Kräfte des Wettbewerbs so gut wie möglich zu entfesseln und jegliche gezielte Förderung als transparenten, lernenden und zeitlich begrenzten Entdeckungsprozess auszugestalten, der schon zu Beginn bereits den Keim des staatlichen Ausstiegs in sich trägt.

I. Industriepolitische Rettungsmaßnahmen: Licht und Schatten

323. Die Bundesregierung hat sich in der aktuellen Wirtschaftskrise entschieden, auch außerhalb der Finanzmärkte **in erheblichem Maße direkt in das Wirtschaftsgeschehen einzugreifen**. Zu diesem Zweck wurden die Rahmenbedingungen für Unternehmen am Arbeitsmarkt und bei ihrer Refinanzierung temporär verändert. Aber auch Branchen und einzelne Unternehmen wurden direkt unterstützt, einerseits durch eine bevorzugte Behandlung beim Zuschnitt der Finanzpolitik und andererseits durch die Gewährung von direkten Finanzhilfen und Garantien. Um diese Maßnahmen zu bewerten, ist zunächst ein geeigneter **konzeptioneller Rahmen** zu entwickeln. Es zeigt sich, dass die Abkehr des Staates von der Rolle des Unparteiischen, der vornehmlich einen stabilen Rechtsrahmen für die Restrukturierung der Wirtschaft bereitstellt, notwendigerweise den Wettbewerb verzerrt und zur Übernahme erheblicher unternehmerischer Risiken durch den Staat führt. Somit muss sich die Bewertung der Krisenmaßnahmen daran orientieren, ob ihre Ausgestaltung geeignet ist, diese Nachteile gering zu halten.

Aus der Sicht des Sachverständigenrates **rechtfertigen** die Schwierigkeiten, den Kreditfluss an Unternehmen allein durch die Stützung des Finanzmarkts wiederherzustellen, durchaus die zeitweise Einrichtung des **„Wirtschaftsfonds Deutschland“ (Deutschlandfonds)**. Kritisch anzumerken ist jedoch, dass es besser gewesen wäre, die Stärkung der Eigenkapitalausstattung der Banken entschiedener voranzutreiben (Ziffern 230 ff.). Auch wurde der Fonds nicht als universeller Rahmen für alle Stützungsmaßnahmen genutzt. Stattdessen wurden in der von der Krise besonders stark betroffenen **Automobilbranche** direkte Unterstützungen zur Verfügung gestellt. Der Versuch, die dort überfällige Restrukturierung aufzuhalten oder Managementfehler auszubügeln, kann die damit einhergehenden **Wettbewerbsverzerrungen** und die **erhebliche Belastung** der Steuerzahler kaum rechtfertigen.

1. Die Rolle der Industriepolitik in Rezessionen

324. Rezessionen sind Phasen mit ausgeprägten gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverlusten, eröffnen aber auch die Chance für **Restrukturierung**. Dies liegt daran, dass in Abschwüngen keineswegs alle Unternehmen gleichermaßen in eine Schieflage geraten. Vielmehr werden **Überkapazitäten** abgebaut und **überkommene Geschäftsmodelle** in Frage gestellt. Erfolgreiche Wirtschaftsordnungen zeichnen sich somit dadurch aus, dass sie die Auswirkungen von strukturellen Veränderungen zwar abfedern, die Veränderungen selbst jedoch **grundsätzlich zulassen** – insbesondere in Rezessionen (Caballero und Hammour, 2001). In der sozialen Marktwirtschaft erfolgt diese Abfederung durch ein Netz aus **sozialer Sicherung** mit Lohnersatzleistungen und durch ein System der Qualifizierung und Arbeitsvermittlung. Zudem kann die Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer präventiv durch vermehrte Anstrengungen im Bereich der Aus- und Weiterbildung gestärkt werden (Ziffern 441 ff.).

Wettbewerbspolitik: Der Staat muss Unparteiischer bleiben

325. Aus industriepolitischer Sicht ist der Staat in konjunkturellen Normallagen wie in Rezessionen vor allem als starker **Unparteiischer** gefordert, der auch unter hohem Druck Partikularinteressen standhält und marktwirtschaftliche Prinzipien wahrt. Dazu zählt insbesondere,

dass er einen praktikablen rechtlichen Rahmen für den Strukturwandel bereitstellt. Einschneidende Veränderungen auf der Unternehmensebene, sei es durch Liquidation des Unternehmens oder dessen Sanierung, können vielfältige Interessen berühren und erfordern nicht zuletzt die verlässliche und zeitgerechte Sicherung von Ansprüchen. Um solche Veränderungsprozesse reibungsärmer wirken zu lassen, hat die Politik in den vergangenen Jahrzehnten begonnen, das rechtliche Instrumentarium zu verbessern (Kasten 9). Ein gutes **Insolvenzrecht** bietet die Möglichkeit, die Eigner in die angemessene Haftung zu nehmen, die Interessen der Gläubiger und Arbeitnehmer zu wahren und eine zügige Umstrukturierung zu gewährleisten. Mit dem Ziel, die mögliche Sanierung von Unternehmen rechtlich zu vereinfachen, wurde im Jahr 1999 mit der Reform des deutschen Insolvenzrechts das sogenannte „Insolvenzplanverfahren“ eingeführt.

326. Der neue Rechtsrahmen hat sich bewährt, im Detail bieten sich jedoch noch Verbesserungsmöglichkeiten. So hat sich gezeigt, dass das Insolvenzplanverfahren bislang nur in geringem Maße genutzt wird, obwohl durchaus erfolgreiche Beispiele für seine Anwendung vorliegen. Zum Teil dürfte dies daran liegen, dass viele Insolvenzverwalter weiterhin die sogenannte „übertragende Sanierung“ vorziehen. Angesichts dieser Erfahrungen sollte überprüft werden, wie das Insolvenzrecht weiter reformiert werden kann, sodass die Aussichten auf eine erfolgreiche **Unternehmenssanierung** verbessert werden. Beispielsweise sieht das aktuelle Verfahren an vielen Stellen Rechtsmittel vor, die zu Verzögerungen führen können. Darüber hinaus ist zu prüfen, wie die Anreizstruktur der Insolvenzverwalter so ausgestaltet werden kann, dass aus ihrer Sicht das gegenüber einer Liquidation erhöhte Risiko einer Sanierung attraktiver wird. Außerdem sollten weitere Anpassungen, wie bei der Erleichterung der Umwandlung von Fremdkapital in Beteiligungskapital oder beim Konzerninsolvenzrecht, geprüft werden. Die neue Bundesregierung hat sich laut Koalitionsvertrag in der Tat vorgenommen, zumindest einen Teil dieser Defizite zu beseitigen.

Kasten 9

Ökonomische Bedeutung von Insolvenzverfahren

Unternehmen finanzieren sich aus einer Vielzahl von Quellen, wobei grundsätzlich zwischen Eigen- und Fremdkapital unterschieden wird. Die Eigenkapitalgeber sind Eigentümer, haben Anspruch auf den (unsicheren) Unternehmensgewinn und haften mit ihrem eingelegten Kapital und bei Personengesellschaften auch mit dem persönlichen Vermögen. Im Gegensatz dazu hat der Fremdkapitalgeber, je nach Ausgestaltung der Vertragsbeziehung, einen fixierten Anspruch auf zukünftige Zahlungsströme des Unternehmens. Ist ein Unternehmen (voraussichtlich) nicht in der Lage, die Ansprüche der Fremdkapitalgeber zu bedienen, kommt es typischerweise zur Insolvenz.

Auch ohne einen konkreten institutionellen Rahmen für den Fall einer Insolvenz hat ein Fremdkapitalgeber die Möglichkeit, seine Ansprüche durchzusetzen. Bei Krediten, die durch Unternehmensaktiva besichert wurden, kann der Fremdkapitalgeber diese einziehen. Bei unbesicherten Krediten besteht die Möglichkeit, die Ansprüche vor Gericht durchzusetzen und somit den Kreditnehmer zum Verkauf von Aktiva zu zwingen. Da eine Insolvenz typischerweise eine Vielzahl von Fremdkapitalgebern betrifft, kommt dem Insolvenzrecht vornehmlich die Aufgabe zu, einen kontrollierten Ablauf zu gewährleisten. Ansonsten könnte es zu einem Gläubigeransturm (Windhundprinzip) kommen, wobei einzelne Gläubiger leer ausgehen und der Wert der Insolvenzmasse reduziert wird.

Die Insolvenzordnung ist integraler Bestandteil des institutionellen Rahmens einer Ökonomie, der zur effizienten Allokation des Kapitals beiträgt und langfristiges Wirtschaftswachstum unterstützt. Auch wenn es die optimale Insolvenzordnung nicht gibt, so bewegt sich eine effiziente Ausgestaltung im Spannungsfeld dreier übergeordneter Ziele (Hart, 2000): Ex-post-Effizienz, Ex-ante-Effizienz und Wahrung der Rangfolge von Gläubigern. Unter Ex-post-Effizienz wird verstanden, dass die Insolvenzordnung einen Rahmen schafft, der dazu beiträgt, den Wert der Insolvenzmasse im Sinne aller Gläubiger zu maximieren und etwa einen drohenden Gläubigeransturm zu unterbinden. Unter Ex-ante-Effizienz wird verstanden, dass sie dazu beiträgt, dass potenzielle Fremdkapitalgeber sicher sein können, ihre Ansprüche dem Grunde nach auch in einem Insolvenzfall durchsetzen zu können und vorrangig vor den Eigentümern behandelt zu werden. Die Beachtung der Rangfolge von Gläubigern heißt, dass eine vertraglich festgelegte Rangfolge bestimmter Fremdkapitalgeber – vor allem durch Besicherung – auch im Insolvenzfall berücksichtigt wird.

Im Gegensatz zu der auf Liquidation ausgerichteten Konkursordnung definiert nun die zum 1. Januar 1999 in Kraft getretene Insolvenzordnung (InsO) den institutionellen Rahmen im Fall einer Insolvenz. Um das Windhundprinzip zu unterbinden, wird definiert, wann eine Insolvenz vorliegt und wie das Vermögen des Schuldners für die gemeinschaftlichen Ansprüche der Gläubiger gesichert werden kann. Anders als zuvor sieht das Verfahren nun nicht mehr die Liquidation als vornehmliches Ziel, sondern erweitert den Handlungsrahmen sowohl für den Schuldner als auch für die Gläubiger. Die prinzipiellen Möglichkeiten umfassen einerseits die **Sanierung** – mit dem **Insolvenzplan** ist ein eigenes Regelwerk für eine Art der Sanierung vorgesehen –, andererseits auch die **Liquidation** des Unternehmens. Die Sanierung und spätere Fortführung des Unternehmens, bei gleicher oder veränderter Eigentümerstruktur, wird durch die InsO insgesamt erleichtert. So können unter anderem durch die dreimonatige Zahlung des Insolvenzgelds Personalkosten eingespart werden, was die Rekapitalisierung erleichtert, oder es können Verträge einseitig durch den Insolvenzverwalter gekündigt werden (§§ 103 ff. InsO).

In Bezug auf die gesamtwirtschaftliche Effizienz des Insolvenzrechts stellt sich die Frage, ob der Rahmen in der intendierten Weise genutzt wird. So wurden von 1999 bis 2007 bei durchschnittlich 34 000 Unternehmensinsolvenzen pro Jahr über den gesamten Zeitraum hinweg nur rund 1 500 Anträge für Insolvenzpläne gestellt. Die geringe praktische Bedeutung der Sanierungsmöglichkeiten zu Fortführungszwecken bestätigt sich auch in einer international vergleichenden Studie (Djankov et al., 2008). In dieser wurde der fiktive, repräsentative Insolvenzfall eines typischen mittelständischen Unternehmens untersucht, wobei per Konstruktion die Fortführung des Unternehmens die ökonomisch effiziente Lösung darstellte. Dieser Fall wurde dann Insolvenzrechtsexperten aus 88 Ländern vorgestellt, die eine Einschätzung über den Ablauf, die Verfahrenskosten und den wahrscheinlichen Ausgang geben sollten. Für Deutschland ergibt sich nicht die ökonomisch effiziente Lösung als wahrscheinlichstes Verfahrensergebnis, sondern die Liquidation. Sowohl die bisher geringe Nutzung als auch der internationale Vergleich legen den Schluss nahe, dass die praktische Effizienz der InsO verbessert werden könnte, zumal die bestehende grundsätzliche Ausrichtung geeignet scheint, eine ökonomisch effiziente Lösung herbeizuführen.

327. Die Rolle des Unparteiischen verlangt darüber hinaus, dass der Staat darauf verzichtet, einzelne Akteure zu bevorzugen, um den Wettbewerb nicht zu verzerren. Diese Einschätzung stößt in Politik und Öffentlichkeit nicht auf vorbehaltlose Zustimmung. So wird von vielen Wählern Sicherheit vor den persönlichen Konsequenzen konjunktureller Schwankungen und von Strukturkrisen eingefordert. Für die Politik ist daher immer dann die **Versuchung** groß,

betroffene Branchen oder Unternehmen zu unterstützen, wenn deren Rettung politisch vermarktet werden kann. Die aktuelle Krise hat deutlich gezeigt, dass vorwiegend solche Unternehmen und Branchen Kandidaten für eine direkte staatliche Unterstützung sind, die ihre **Interessen** effektiv **organisieren** können und in der Lage sind, ihre Anliegen mit Vehemenz vorzutragen. Darüber hinaus ist es für die Politik umso schwerer, direkte staatliche Hilfe zu verweigern, wenn Unternehmen, Gewerkschaften und Politik eng **verflochten** sind.

Um im Sinne einer **präventiven Selbstbindung** (Boadway et al., 1995) staatliche Handlungsspielräume in Krisensituationen so gut wie möglich zu bewahren, muss der Weg einer wirksamen Wettbewerbspolitik beschritten werden: Denn nur wenn Märkte von starken Machtpositionen geprägt sind, ist es überhaupt denkbar, dass der Staat ein Unternehmen als „systemisch relevant" identifiziert, obwohl diese Eigenschaft außerhalb des Finanzsektors so gut wie nie zutreffen kann. Am problematischsten ist die „**Vermachtung**" der Märkte, wenn sich der Staat bei Unternehmen direkt engagiert.

328. Direkte staatliche Hilfen zur Erhaltung gefährdeter Branchen oder Unternehmen in Krisensituationen sind aus drei Gründen abzulehnen. Erstens mutet sich die Politik mit gezielten Hilfen eine **Entscheidungskompetenz** zu, die sie in der Praxis gar nicht besitzt: An objektiven Kriterien orientierte Entscheidungen werden allein dadurch erschwert, dass die Eigentümer und Gläubiger großer Unternehmen gegenüber denen von kleinen und mittelständischen Unternehmen im Vorteil sind. Denn durch die Zahl der betroffenen Arbeitsplätze und den Eindruck spektakulär erscheinender Rettungsaktionen erhalten große Unternehmen vielfach ein stärkeres politisches Gewicht. Jedoch kann die Öffentlichkeit jene Arbeitsplätze, die durch den Eingriff bei Konkurrenten wegfallen, kaum als dessen Konsequenz erkennen. Darüber hinaus dürfte die Politik auch in der konkreten Umsetzung erhebliche Probleme haben, durchgehend die nötige **Professionalität** zu zeigen, um die Kosten bestmöglich zu begrenzen. Beispielhaft zeigt sich dies an der politischen Vorfestlegung im Fall Opel, welche die Verhandlungsposition der Politik deutlich verschlechterte.

329. Zweitens tendieren staatliche Rettungsmaßnahmen für einzelne Unternehmen dazu, das **Prinzip der Haftung** außer Kraft zu setzen, welches der marktwirtschaftlichen Ordnung zugrunde liegt. Die mangelnde Beachtung dieses Prinzips war eine wichtige Quelle der aktuellen Finanzkrise. Staatshilfen an Unternehmen schützen Eigentümer und Gläubiger davor, die entstandenen Verluste selbst tragen zu müssen (Chaney und Thakor, 1985). Dieser Sozialisierung von Verlusten stehen nach einer erfolgreichen „Rettung" die privatisierten Erträge gegenüber. Zugleich wird den betreffenden Unternehmen vermutlich der Druck genommen, ihr **Geschäftsmodell** auf Zukunftsfähigkeit zu prüfen und gegebenenfalls so umzustellen, dass es in der Lage ist, zukünftig erfolgreich im Wettbewerb zu bestehen.

330. Drittens ist es nahezu unvermeidlich, dass direkte Staatshilfen für ein Unternehmen oder eine Branche den **Wettbewerb verzerren**. Am Markt sind es letztlich die Konsumenten, die durch ihre Entscheidungen bewirken, dass sich erfolgreiche Unternehmen durchsetzen. Ihnen und ihren Mitarbeitern diesen Markterfolg zu verwehren und damit wiederum bei ihnen Arbeitsplätze zu gefährden, ist vor allem aus Anreizgründen eine nicht zu rechtfertigende

Umverteilung. Auch das Argument, eine Verlagerung von Aktivitäten ins Ausland verhindern zu müssen, bietet keine Grundlage für derartige Eingriffe. Vielmehr ist ein wichtiger Grund für den Erfolg der europäischen Volkswirtschaften, solche **protektionistischen** Argumente abzulehnen und freien Handel zu fördern.

331. Die aktuelle Krise hat die private Wirtschaft und den Staat jedoch vor eine **außergewöhnliche Herausforderung** gestellt. Deutschland ist nicht nur stärker betroffen als viele andere Länder; zumindest augenscheinlich werden sogar solche Unternehmen in Mitleidenschaft gezogen, die ansonsten gesund sind und **funktionierende Geschäftsmodelle** aufweisen. Ein eindrucksvoller Beleg dafür sind viele exportorientierte Branchen, die bislang das Zugpferd des gesamtwirtschaftlichen Wachstums waren und jetzt mit dem weitgehenden Zusammenbruch des Welthandels konfrontiert wurden. Zudem war das **Finanzsystem** massiv beschädigt, sodass es angemessen war, über die diskretionäre Finanzpolitik hinaus weitere konkrete Maßnahmen zu ergreifen, um einer drohenden Kreditklemme entgegen zu wirken.

332. In Situationen, in denen solche fundamentalen Funktionsstörungen der Finanzmärkte vorliegen, ist es die primäre Aufgabe der Politik, diese zu beheben, sodass Hemmnisse bei der Versorgung der Realwirtschaft mit **Liquidität** zügig beseitigt werden (Viertes Kapitel). Erschwerend kam in dieser Krise allerdings hinzu, dass Entscheidungen über industriepolitische Eingriffe aufgrund der sich rasch zuspitzenden Lage unter hohem **Zeitdruck** getroffen werden mussten. Es ist somit nachvollziehbar, dass die Politik in dieser Situation befürchtete, dass ohne zusätzliche direkte staatliche Unterstützung der Unternehmen der Realwirtschaft eine **Erosion** der Wirtschaftsstrukturen gedroht hätte, die sowohl einen schärferen Einbruch als auch ein geringeres langfristiges Wachstum hätten befürchten lassen. Wäre dies so eingetreten, hätte es zu erheblicher Kritik an der Politik geführt.

Es gibt keine harmlosen Eingriffe

333. Daher ist zu fragen, ob es gelungen ist, diese Eingriffe so auszugestalten, dass die Abkehr von der Rolle des Unparteiischen möglichst geringe **Nebenwirkungen** im Sinne von Wettbewerbsverzerrungen und fiskalischen Kosten ausgelöst hat. Dabei stehen zwei Aspekte im Mittelpunkt der Analyse, die Form der Unterstützung und die Ausgestaltung des Entscheidungsverfahrens. Es zeigt sich, dass es leider keine Möglichkeit gibt, durch die Wahl der konkreten Form des Eingriffs zu vermeiden, dass dieser Weg mit **hohen Risiken** für den Steuerzahler behaftet ist, da sektorale oder regionale Klumpenrisiken eingegangen werden: Ebenso wie eine direkte Beteiligung an gefährdeten Unternehmen verwandeln sowohl Kredite als auch Bürgschaften den Staat in einen Wirtschaftsakteur, der unternehmerische Risiken mitträgt. Nehmen diese einzelnen Transaktionen in Krisensituationen erhebliche Ausmaße an, so läuft der Staat Gefahr, sich zu übernehmen.

334. Beteiligt sich der Staat an einem Unternehmen oder vergibt er einen entsprechenden **Kredit**, so muss er dafür Finanzmittel aus dem Staatshaushalt zur Verfügung stellen. Demgegenüber werden staatliche **Bürgschaften** oft als die „harmlose“ Alternative zu Krediten dargestellt, da zunächst keine Finanzmittel fließen. Diese Einschätzung verkennt jedoch den wahren Charakter solcher Maßnahmen. Die staatliche Absicherung von privatwirtschaftlichen

Transaktionen ist im Kern – wie jede andere Versicherung – eine Wette. Das Instrument der staatlichen Bürgschaft kommt nicht nur in Krisenzeiten zum Einsatz. Für den Staat als größtem Akteur der Volkswirtschaft sind die damit verbundenen Risiken normalerweise aber von vergleichsweise geringer Bedeutung.

Unter zwei Voraussetzungen kann der Staat verkraften, wenn einige dieser Transaktionen schiefgehen. Erstens sollte er eine **Gebühr** erheben, sodass sich über alle Bürgschaftsfälle hinweg im Erwartungswert die eingenommenen Gebühren und die Inanspruchnahme der Garantien ausgleichen. Durch diese Bedingung werden systematische Verluste der öffentlichen Hand verhindert. Zweites kann der Staat – im Gegensatz zu den einzelnen von ihm abgesicherten Akteuren – die **Risiken streuen**. Da jeder einzelne Bürgschaftsfall nur einen Bruchteil des staatlichen Bürgschaftsvolumens ausmacht, kann man sich ziemlich sicher sein, dass insgesamt kein Verlust entsteht.

335. Steigt jedoch die Größenordnung einzelner Bürgschaften so stark an, dass keine Risikostreuung mehr betrieben werden kann, dann geht der Staat selbst ein **nennenswertes Risiko** ein. Die nur am durchschnittlichen Ausfallrisiko ausgerichteten Gebühren wären dann deutlich zu niedrig, denn sie enthielten nicht die angemessene **Risikoprämie**. Die entsprechenden Einnahmen können dann bestenfalls eine teilweise Entschädigung dafür sein, dass der Staat solche ernsthaften Risiken eingeht.

In schweren Rezessionen dürften beide Kriterien, die große Stückelung der Einsätze auf voneinander unabhängige Einzelbürgschaften und geringe durchschnittliche **Ausfallwahrscheinlichkeiten**, oft nicht erfüllt sein. Darüber hinaus können die Ausfallwahrscheinlichkeiten in Rezessionen kaum verlässlich eingeschätzt werden. Krisenbedingt dürften sie aber in jedem Einzelfall **höher** liegen als in normalen Zeiten und stärker **miteinander korreliert** sein. In der aktuellen Diskussion über die Ursachen der Finanzkrise wird aus gutem Grund den Finanzmathematikern vorgeworfen, die Kräfte der Risikostreuung überschätzt und die Gefahr korrelierter Risiken unterschätzt zu haben. Das staatliche Risikomanagement wäre schlecht beraten, trotz dieser Erfahrung darauf zu bauen, dass geringe Ausfallrisiken staatliche Großbürgschaften zu einem harmlosen Instrument machten.

336. Ein wichtiges Bewertungskriterium für die ergriffenen Maßnahmen ist daher, welche **Mechanismen** installiert wurden, um die Ausfallwahrscheinlichkeiten möglichst gering zu halten. Dazu zählt insbesondere die Frage, ob die aktuelle Notlage des Unternehmens eine Konsequenz der Finanz- und Wirtschaftskrise oder eines seit längerer Zeit schwelenden **strukturellen Problems** ist. Hat sich die Schieflage schon seit geraumer Zeit aufgebaut und wurde durch die Krise nur akut, so ist die Aussicht gering, dass das Unternehmen nach dem Ausklingen der Krise gesund genug ist, um erfolgreich am Markt zu operieren. Dann würde die staatliche Hilfe die anstehende Restrukturierung nur unnötig unter hohen Kosten hinauszögern.

337. Unabhängig von der konkreten Art des Eingriffs – Kredit oder Bürgschaft – verzerrt der Staat durch deren Gewährung den **Wettbewerb**. Das betreffende Unternehmen hat in den

meisten Fällen aufgrund der staatlichen Garantie oder des direkten Kredits weit geringere Kapitalkosten als seine Wettbewerber. Diese hingegen müssen sich die Konditionen ihrer **Refinanzierung** im Laufe der Zeit durch den Erfolg am Markt und erwiesene Vertragstreue mit Kapitalgebern verdienen. Eine **direkte Beteiligung** verstärkt dieses Problem der Benachteiligung von Konkurrenten noch zusätzlich, da der Staat als Unternehmer zu den solventesten Schuldnern gehört und nicht glaubwürdig versichern kann, dass er nicht doch im Krisenfall sein eigenes Unternehmen rettet. Dadurch können besonders günstige Finanzierungskonditionen und damit Wettbewerbsvorteile erlangt werden.

Im Rahmen des Entscheidungsprozesses ist zu gewährleisten, dass die nachteiligen Wirkungen auf indirekt betroffene **Wettbewerber** nicht erheblich ausfallen. Eine staatliche Hilfe an einer Stelle der Volkswirtschaft, die an einer anderen entsprechenden Schaden anrichtet, wäre mit der angestammten Rolle des Staates, Unparteiischer zu sein, nicht zu rechtfertigen. Ein wichtiger Maßstab bei der Bewertung ist es somit, ob es ihm trotz der gezielten Eingriffe auf Unternehmensebene gelingt, diese Rolle weitgehend zu wahren.

2. Rettungsmaßnahmen in der aktuellen Wirtschaftskrise

338. In der Erwartung von in rascher Folge auftretenden Liquiditäts- und Solvenzproblemen wurden von der Bundesregierung in dieser Krise zum einen industriepolitische Weichen gestellt, um temporär die **Rahmenbedingungen** unternehmerischer Tätigkeit zu verändern. Dies geschah durch die Ausweitung der Regelungen zum Kurzarbeitergeld, die Stärkung der Eigenkapitalbasis von Finanzunternehmen und die Einrichtung eines Deutschlandfonds für ansonsten gesunde Unternehmen mit Finanzierungsproblemen. Diese Schritte werden vom Sachverständigenrat **im Großen und Ganzen positiv** eingeschätzt, selbst wenn es vorzuziehen gewesen wäre, statt der Einrichtung des Deutschlandfonds im Finanzsektor entschiedener einzugreifen (Ziffern 217 ff.).

Zum anderen wurden einzelne **Branchen** bevorzugt und sogar einzelne **Unternehmen** gezielt unterstützt. Die damit verbundenen Verzerrungen des Wettbewerbs lassen sich nur **schwer rechtfertigen**. Beim Deutschlandfonds hat der Staat sich bemüht, die Abweichungen von der Rolle des Unparteiischen zu begrenzen. Im Fall von Opel hat er diese Rolle zweifellos kompromittiert. Ohne eine detaillierte Analyse, die sowohl die Struktur der Stützungsmaßnahmen als auch wirtschaftliche Effekte bei geförderten Unternehmen und deren Konkurrenten nach der Krise betrachtet, sind die konkreten volkswirtschaftlichen Kosten dieser Entscheidungen allerdings noch nicht in vollem Umfang absehbar.

Zeitweise veränderte Rahmenbedingungen

339. Aus arbeitsmarktökonomischer und sozialpolitischer Sicht hat sich in dieser Krise die zeitweise Verlängerung der **Kurzarbeit** als Instrument der Stabilisierung von potenziell gefährdeten Beschäftigungsverhältnissen bewährt (Kasten 13, Seiten 264 ff.). Aus industriepolitischer Sicht stellt sich jedoch die Frage, welche langfristigen Konsequenzen damit verbunden sind. Auf den Finanzmärkten musste der Staat ebenfalls stützend eingreifen. Durch die Einrichtung des Finanzmarktstabilisierungsfonds konnte ein Kollaps der Kreditmärkte verhindert werden. Die primäre Motivation für die massive Unterstützung einiger Banken lag in der

zentralen Rolle der Finanzintermediäre für das Funktionieren der Realwirtschaft. Somit gab es zu dieser Maßnahme keine ernsthafte Alternative.

340. Darüber hinaus hat die Regierung ein weiteres Instrument zur Sicherung der Kreditversorgung eingerichtet. Im Rahmen des **Deutschlandfonds** wurden durch den Bund garantierte Kredite in Höhe von 115 Mrd Euro bereitgestellt, die über die Hausbanken oder als direkte Staatsbürgschaften an Unternehmen weitergeleitet werden sollen (Kasten 10, Seite 220). Damit soll verhindert werden, dass kurzfristig auftretende Finanzierungsengpässe gesunde Unternehmen in Schwierigkeiten bringen, die möglicherweise ganze Wertschöpfungsketten mit in den Abgrund reißen und so an anderer Stelle sehr hohe volkswirtschaftliche Kosten verursachen.

341. Der Kreditversorgung der Wirtschaft höchste Priorität einzuräumen, war richtig. Allerdings wurde der Rettungsschirm für den Finanzmarkt aufgespannt, um die Funktionsfähigkeit des Kreditmarkts zu erhalten. Die verantwortungsvolle Aufgabe, ökonomisch sinnvolle von weniger sinnvollen Kreditvergaben zu trennen, sollte dabei weiterhin den **Finanzintermediären als Spezialisten** zufallen. Da es trotz dieser Stützung offenbar noch nicht gelungen ist, den Finanzsektor befriedigend zu stabilisieren, hätte die Reparatur dort intensiviert werden sollen.

342. Mit der Aufgabe, die genauen Ursachen der Schieflage einzelner Unternehmen zu erkennen und sie als krisenbedingt oder hausgemacht einzuordnen, hat sich der Staat **sehr viel vorgenommen**. In der Praxis besteht immer die Möglichkeit, dass die Banken angesichts der Faktenlage nicht unnötig restriktiv sind, sondern dass eine Kreditgewährung objektiv **zu riskant** ist. Eine größere Vorsicht bei der Kreditvergabe ist aber gerade das, was von den Banken nach den Erfahrungen der Krise eingefordert wird.

343. Zudem ergeben sich bei der Durchleitung der Kredite über die Hausbanken möglicherweise **Fehlanreize**, die zu einer Negativselektion von Unternehmen führen können. Konkret besteht die Gefahr, dass die durchleitenden Banken mit den KfW-Krediten aus dem Deutschlandfonds vor allem versuchen, diejenigen Unternehmen am Leben zu erhalten, bei denen sie finanziell stark engagiert, die aber langfristig nicht profitabel sind. Caballero et al. (2008) argumentieren, dass solche „Zombie-Kredite“ ein Grund für die wirtschaftliche Stagnation Japans nach der Finanzkrise in den 1990er-Jahren waren.

344. Darüber hinaus wird es nahezu unmöglich sein, einem Unternehmen gezielt unter die Arme zu greifen, ohne gleichzeitig als Nebenwirkung dessen Wettbewerbern zu schaden. Daran kann grundsätzlich sogar der sorgfältige Kriterienkatalog nichts ändern, der zur Abwendung grober **Wettbewerbsverzerrungen** aufgestellt wurde und eine Förderung unter anderem an die Bedeutung des antragstellenden Unternehmens für Wertschöpfung, Beschäftigung und Innovation knüpft. Es ist fraglich, wie in der Praxis eine solche Verzerrung ausgeschlossen werden kann.

345. Um diese Verantwortung nicht allein tragen zu müssen, wird ein Teil der Programme über die Hausbank der betroffenen Unternehmen abgewickelt. Zudem wird bei Fällen mit

großem Antragsvolumen von der Bundesregierung ein „Lenkungsrat" aus **unabhängigen Experten** mit der Aufgabe betraut, nach sorgfältiger Analyse durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft – hier wäre aus grundsätzlichen Erwägungen mehr Wettbewerb wünschenswert gewesen – eine Empfehlung abzugeben, ob eine Förderung aus dem Deutschlandfonds gerechtfertigt ist. Dabei sind sowohl die betriebswirtschaftlichen Aspekte der künftigen Aussichten des Unternehmens als auch der genannte volkswirtschaftliche Kriterienkatalog zu berücksichtigen. Die Entscheidung verbleibt letztendlich bei der Politik. Um mögliche Anreizverzerrungen auf Seiten der Hausbanken zu begrenzen, ist zudem die KfW mit umfangreichen Prüfungsrechten gegenüber den durchleitenden Banken ausgestattet.

Somit wurde bei der Einrichtung des Deutschlandfonds **viel getan**, um die Wahrscheinlichkeit eines Kredit- oder Bürgschaftsausfalls und – was in der Praxis nur sehr schwer umzusetzen sein dürfte – die Wettbewerbsverzerrung gering zu halten. Letztendlich kann die besondere Krisensituation diese direkte Form der Unterstützung von Unternehmen rechtfertigen, denn in der Güterabwägung mit dem möglichen Szenario einer weiteren Erosion der Wirtschaftsstrukturen sind diese Nachteile vermutlich das geringere Übel. Positiv hervorzuheben ist die zeitliche Befristung des Deutschlandfonds bis Ende des Jahres 2010. Angesichts der erheblichen **Nebenwirkungen**, die mit den im Deutschlandfonds enthaltenen Maßnahmen verbunden sind, warnt der Sachverständigenrat eindringlich vor einer zeitlichen Ausweitung der Programme.

Kasten 10

Der „Wirtschaftsfonds Deutschland"

Im Rahmen der Konjunkturpakete I und II hat die Bundesregierung unter der Sammelbezeichnung „**Wirtschaftsfonds Deutschland**" **(Deutschlandfonds)** ein Kreditprogramm sowie ein Bürgschaftsprogramm zusammengeführt, die beide auf bestehenden Förderstrukturen aufbauen. Ihr gesamtes Finanzvolumen beläuft sich auf 115 Mrd Euro.

Das **Kreditprogramm** (**„KfW-Sonderprogramm"**; 40 Mrd Euro) besteht aus zwei Varianten. Die erste Variante (15 Mrd Euro) richtet sich an **kleine und mittelständische Unternehmen**. Diese können über ihre Hausbank Kredite bei der KfW zur Finanzierung von Investitionen oder Betriebsmitteln beantragen. Die durchleitende Bank wird von einem Teil der Kredithaftung freigestellt. Das Programm war zunächst bis Ende des Jahres 2009 begrenzt, wurde dann aber bis zum 31. Dezember 2010 verlängert. Im Rahmen des zweiten Konjunkturpakets wurde das KfW-Sonderprogramm um eine Variante für **Großunternehmen** (25 Mrd Euro) erweitert. Es orientiert sich an bestehenden Programmen der KfW. Allerdings gilt eine erweiterte Kredittoleranz. So ist es zum Beispiel möglich, dass Unternehmen über das Sonderprogramm ausschließlich Betriebsmittel finanzieren. In ihren Standardprogrammen gewährt die KfW eine Betriebsmittelfinanzierung nur in Zusammenhang mit einer Investitionsfinanzierung.

Zusätzlich ist im zweiten Konjunkturpaket ein **Bürgschaftsprogramm** enthalten, das den Bürgschaftsrahmen des Bundeswirtschaftsministeriums um 75 Mrd Euro auf 100 Mrd Euro aufstockt. Mit diesen Mitteln bürgt der Bund entweder direkt für Unternehmenskredite (Bundesbürgschaften), beteiligt sich an Bürgschaften der Länder (parallele Bund-Länder Bürgschaften) oder übernimmt sogenannte Rückbürgschaften für Garantien, die von den Bürgschaftsbanken vergeben werden. Ebenfalls wurden die Fördermöglichkeiten, befristet bis zum Ende des Jahres 2010, erweitert. Hierzu wurde die vorübergehende Flexibilisierung des EU-Beihilferechts genutzt (Amtsblatt der Europäischen Union 2009/C16/01).

Die **Prüfung** und **Genehmigung** von Bürgschaften obliegt im Regelfall den Bürgschaftsbanken und den Mandataren des Bundes oder der Länder. Für den Bund und einige Länder werden die Bürgschaften von der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PricewaterhouseCoopers AG verwaltet, die auch die wirtschaftliche Tragfähigkeit beurteilt.

Zusätzlich sieht der Deutschlandfonds einen gesonderten Vergabeweg für Bürgschaften (Kredite) vor, die über ein Volumen von 300 Mio Euro (150 Mio Euro) hinausgehen. Dabei entscheidet ein **Lenkungsausschuss Unternehmensfinanzierung**, der aus Vertretern der Ministerien für Wirtschaft, Finanzen und Justiz sowie des Bundeskanzleramtes und der KfW gebildet wird. Er berücksichtigt bei seinen Entscheidungen die Empfehlungen des **Lenkungsrats Unternehmensfinanzierung**, der aus acht Mitgliedern besteht, die nach Einschätzung des Gesetzgebers über besondere Erfahrungen in Wirtschafts- und Finanzfragen verfügen. Die Mitglieder sind Persönlichkeiten aus Wirtschaft, Gewerkschaften und Wissenschaft.

Voraussetzung für die Förderung ist unter anderem die „volkswirtschaftliche Förderungswürdigkeit“. Hierzu zählt die **innovations-, regional- und beschäftigungspolitische Bedeutung** des Unternehmens. Als förderungswürdig werden auch solche Unternehmen betrachtet, die ein **entscheidendes Glied einer Wertschöpfungskette** sind. Für alle Beihilfen gilt zudem das EU-Beihilferecht. Unter anderem sind dadurch Unternehmen, die sich nach den Kriterien der Europäischen Union bereits vor dem 1. Juli 2008 in Schwierigkeiten befanden, von der Förderung ausgeschlossen. Bei der Beurteilung der Förderungswürdigkeit wird grundsätzlich davon ausgegangen, dass Ende des Jahres 2010 eine Erholung des wirtschaftlichen Umfelds eintritt.

Anfang September 2009 hat der Lenkungsausschuss Unternehmensfinanzierung beschlossen, auch **Warenkreditversicherungen** staatlich abzusichern. Zudem soll ein Teil der Mittel aus dem KfW-Sonderprogramm (10 Mrd Euro) in Form von **Globaldarlehen an die Geschäftsbanken** vergeben werden (BMWi, 2009), um die Vergabe von Krediten flexibler zu gestalten. Künftig will der Staat ebenso einen Teil des Forderungsausfallrisikos übernehmen, das aufgrund der Krise nicht mehr von privaten Kreditversicherern abgedeckt wird.

Tabelle 30

Durchschnittliche Haftungsfreistellung im Rahmen des KfW-Sonderprogramms[1)]

Stand: 19. Oktober 2009

	Mittelständische Unternehmen	Großunternehmen	**Durchschnitt**
	vH		
Beantragte:			
Betriebsmittel	57,29	32,27	**41,07**
Investitionen	86,66	21,83	**47,31**
Durchschnitt	**75,22**	**26,34**	**44,71**
Genehmigte:			
Betriebsmittel	57,70	48,12	**54,10**
Investitionen	85,14	85,39 [a)]	**85,23**
Durchschnitt	**72,75**	**67,33**	**70,80**

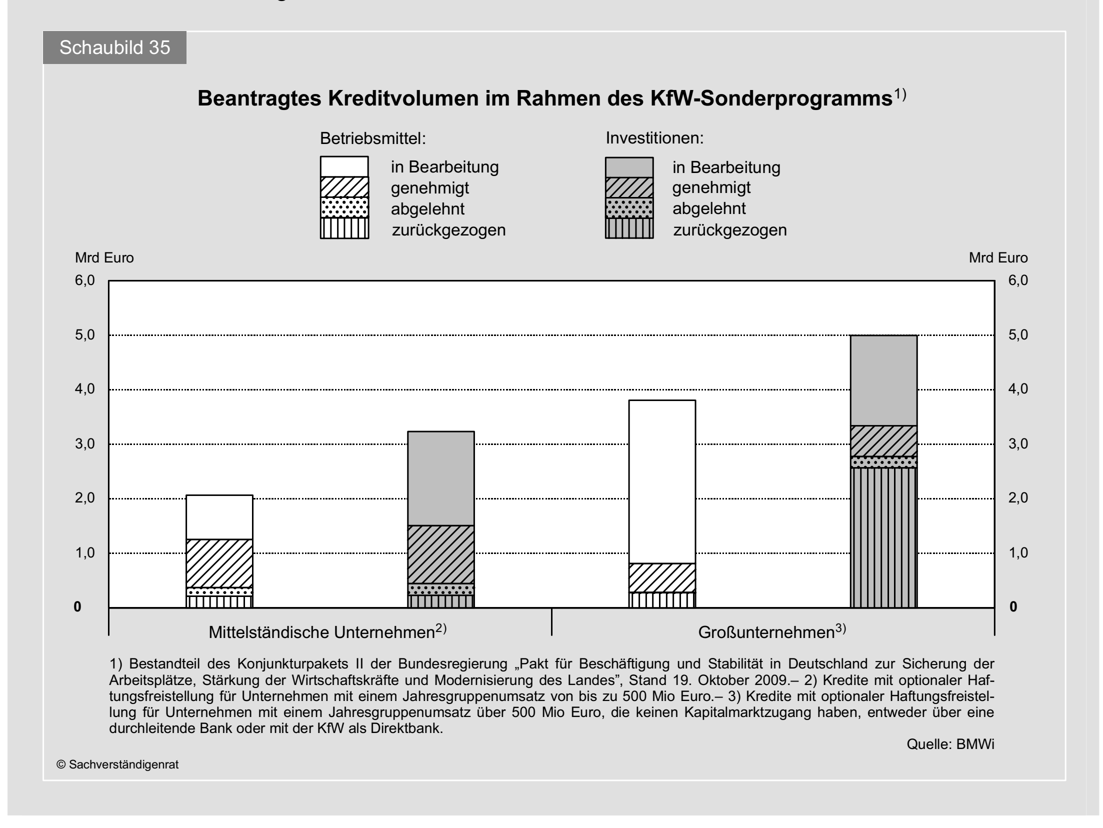
1) Anteil des Kreditvolumens, der bei Ausfall eines von der durchleitenden Bank vergebenen Kredits von der KfW getragen wird.– a) Die im Vergleich zu den Anträgen hohe Haftungsfreistellung erklärt sich durch hohe Rückzugsraten bei Krediten mit geringer Haftungsfreistellung.

Quelle: BMWi

Bis zum 19. Oktober 2009 wurden im Rahmen der KfW-Sonderprogramme Mittel in einer Höhe von 14,1 Mrd Euro beantragt. Die durchschnittliche Haftungsfreistellung variiert zwischen mittelständischen Unternehmen und Großunternehmen sowie nach dem Verwendungszweck der beantragten Mittel (Tabelle 30). Von den beantragten Hilfen dienen 8,2 Mrd Euro der Finanzierung von Investitionen und 5,9 Mrd Euro der Finanzierung von Betriebsmitteln (Schaubild 35). Die bis zum betrachteten Stichtag genehmigten Mittel belaufen sich auf 3,0 Mrd Euro, was durchschnittlich 1,8 Mio Euro pro bewilligtem Antrag entspricht. Seit Mitte des Jahres ist eine verstärkte Inanspruchnahme des KfW-Sonderprogramms festzustellen.

Im Bürgschaftsprogramm wird die Mehrzahl der Anträge über die Bürgschaftsbanken abgewickelt. Hier sind bis zum 30. September 2009 Anträge über ein Volumen von 1,2 Mrd Euro eingegangen. Davon wurden Hilfen in Höhe von 737 Mio Euro positiv beschieden. Zum 30. September 2009 bürgen die Länder in 530 Fällen über ein Gesamtvolumen von 809 Mio Euro. Nach Angaben des BMWi liegen in dieser Kategorie insgesamt bereits 24 Anträge über Garantien in Höhe von etwa 10,4 Mrd Euro vor. Bisher wurden sieben Großbürgschaften mit einem Volumen von 2 Mrd Euro bewilligt.

Schaubild 35



1) Bestandteil des Konjunkturpakets II der Bundesregierung „Pakt für Beschäftigung und Stabilität in Deutschland zur Sicherung der Arbeitsplätze, Stärkung der Wirtschaftskräfte und Modernisierung des Landes", Stand 19. Oktober 2009.– 2) Kredite mit optionaler Haftungsfreistellung für Unternehmen mit einem Jahresgruppenumsatz von bis zu 500 Mio Euro.– 3) Kredite mit optionaler Haftungsfreistellung für Unternehmen mit einem Jahresgruppenumsatz über 500 Mio Euro, die keinen Kapitalmarktzugang haben, entweder über eine durchleitende Bank oder mit der KfW als Direktbank.

Quelle: BMWi

© Sachverständigenrat

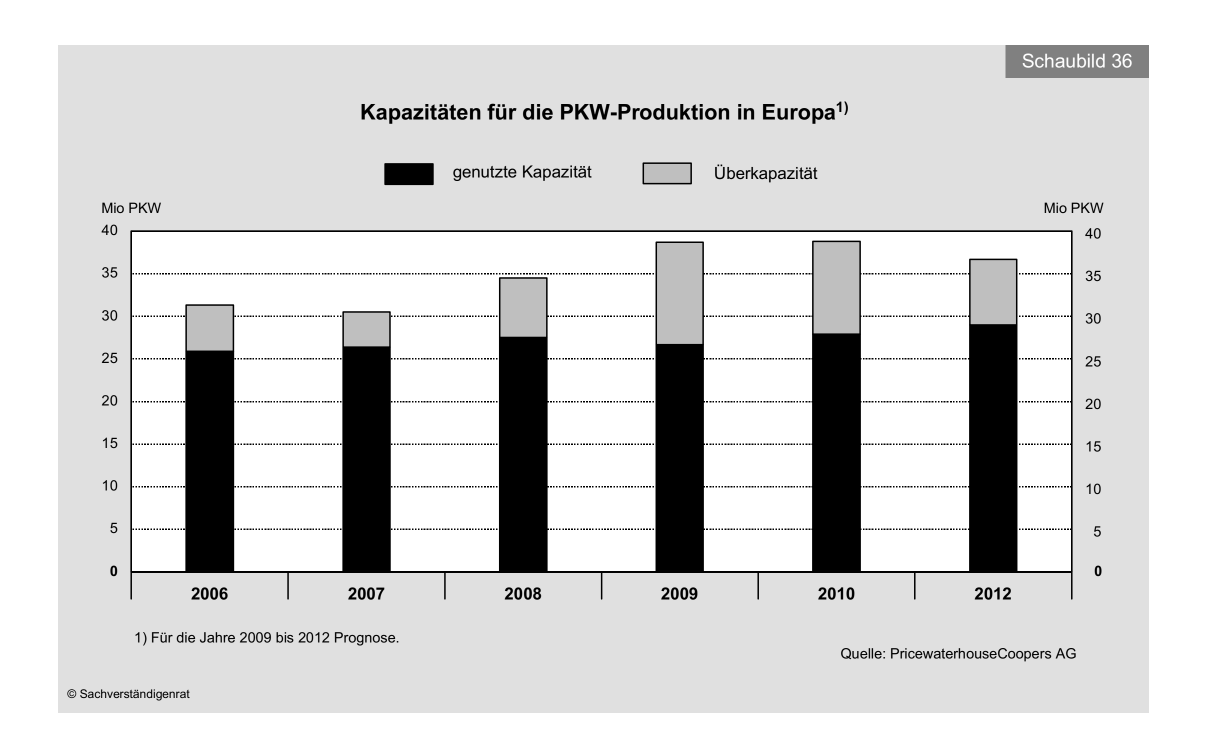
Gezielte Eingriffe auf Branchen- und Unternehmensebene

346. Es ist nahezu unvermeidlich, dass beim Zuschnitt diskretionärer finanzpolitischer Maßnahmen zur Stützung der Konjunktur einzelne Branchen bevorzugt werden. Im Vordergrund ihres Designs steht die konjunkturstabilisierende und nicht die allokative Wirkung. Die im Herbst des vergangenen und im Frühjahr dieses Jahres beschlossenen **Konjunkturpakete** enthalten jedenfalls ein erhebliches Element der Förderung einzelner Branchen, insbesondere der Bauwirtschaft und der Automobilindustrie. Ein herausragendes Beispiel dafür, dass konjunkturelle Maßnahmen tendenziell den Wettbewerb zwischen und innerhalb von Branchen

verzerren, ist die **Umweltprämie** genannte Abwrackprämie. Die Bürger sollten motiviert werden, ohnehin geplante Käufe zeitlich vorzuziehen, was augenscheinlich gelungen ist. Allerdings nahm man dabei hohe Mitnahmeeffekte ebenso in Kauf wie das für die Zukunft zu erwartende heftige Einbrechen der kurzfristig künstlich angeheizten Nachfrage.

347. Den genannten Effekten stehen aber noch erhebliche zusätzliche Kosten gegenüber. Aus industriepolitischer Sicht wird durch die ausgelobte Prämie die Nachfrage zugunsten der Automobilindustrie umgelenkt und damit zum Teil anderen Branchen entzogen. Daher fällt nicht nur der tatsächliche gesamtwirtschaftliche Effekt entsprechend geringer aus. Vielmehr hat der Staat zudem aktiv in die wirtschaftliche Lage von Unternehmen eingegriffen. Dabei dürften die **Gewinner** Automobilhersteller und die **Verlierer** nicht zuletzt die Gebrauchtwagenhändler und Reparaturwerkstätten gewesen sein.

348. Dieser Eingriff ist somit nicht dem Prinzip gefolgt, solides Wirtschaften zu belohnen und Unternehmen mit den Konsequenzen von Fehlern ihres Managements zu konfrontieren. Die aktuellen Probleme der Automobilindustrie haben sich nach weit verbreiteter Einschätzung über geraume Zeit herausgebildet und sind keineswegs auf Deutschland beschränkt. So haben allein über den Zeitraum der Jahre 2007 bis 2009 die Automobilhersteller ihre **Produktionskapazität** in Europa um 26,8 vH erweitert, ohne dass die Nachfrage mit dieser Entwicklung Schritt halten konnte (Schaubild 36). Aber für Unternehmen und Gewerkschaften, die von vornherein darauf setzen können, in einer Branchenkrise massive staatliche Hilfe zu erhalten, ist es nicht attraktiv, die notwendigen Anpassungen aus eigenem Antrieb in Gang zu setzen. Vielmehr lohnt es sich für sie, angesichts dieser **impliziten Garantie** abzuwarten, welche Bevorzugung durch staatliche Rettungsaktionen sie im Ernstfall erfahren.



349. Die wohl wichtigste industriepolitische Maßnahme in der aktuellen Krise, die sich auf ein einzelnes Unternehmen bezog, ist die politische Begleitung der Restrukturierung des deutschen Automobilherstellers **Opel** (Kasten 11). Die aus ökonomischer Sicht kaum zu rechtfertigende und frühzeitig kommunizierte Entscheidung, dabei das Instrument einer **Insolvenz kategorisch auszuschließen** und sich auf einen **einzelnen Bieter festzulegen**, hat die Verhandlungsposition des Staates von vornherein stark geschwächt. Zudem wurden die spätestens mit der Einrichtung des Deutschlandfonds vorhandenen Mechanismen, um industriepolitische Entscheidungen zumindest im Hinblick auf ihre **Erfolgschancen** so gut wie möglich zu objektivieren, nicht weiter genutzt. Da die Kriterien des Deutschlandfonds vorsehen, dass die Schieflage des zu fördernden Unternehmens erst seit der Zuspitzung der Krise im Sommer des Jahres 2008 entstanden sein darf, hätte ein Antrag von Opel diese Prüfung nicht bestanden.

In einer langen Kette von Verhandlungsrunden wurde die offenkundige Bereitschaft der deutschen Politik, gerade angesichts der bevorstehenden Bundestagswahl im Namen des Steuerzahlers erhebliche Risiken einzugehen, von den vermeintlich erfolgreichen Bietern, den Arbeitnehmervertretern und General Motors geschickt ausgenutzt. Glücklicherweise wurde beim ähnlich prominenten Fall Arcandor vermieden, dass Opel als Präzedenzfall zu einem völligen industriepolitischen Dammbruch geführt hat.

350. Nichtsdestoweniger zeichnete sich rasch ab, dass dem Steuerzahler **erhebliche Risiken** aufgebürdet worden wären, ohne dass er an späteren Gewinnen direkt partizipiert hätte. Diese Entscheidung ist zwar polit-ökonomisch erklärbar, aber es ist offensichtlich, dass dabei die **Marktsignale ignoriert** wurden, die klar darauf hindeuteten, dass sich Opel seit längerer Zeit auf einem problematischen Weg befand – und das keineswegs ausschließlich als Folge der Schieflage des Mutterkonzerns General Motors. Darüber hinaus ist nicht zu übersehen, dass die direkte Hilfe, die einem Unternehmen gewährt wird, die **Wettbewerber** in der gleichen Branche entsprechend **benachteiligt**. An den Überkapazitäten in der Automobilbranche wird eine staatlich finanzierte Sanierung von Opel, wenn sie denn letztendlich gelingen sollte, nichts ändern können, sodass die Anpassungen an anderer Stelle geleistet werden müssen.

Somit wurden im Gegensatz zu der Konstruktion des Deutschlandfonds die Prinzipien, möglichst die Risiken für die öffentlichen Haushalte beherrschbar zu gestalten und die Unabhängigkeit zu wahren, im Fall Opel eindeutig verletzt. Dieses Vorgehen lässt sich daher aus ökonomischer Sicht nicht rechtfertigen.

Kasten 11

Die vermeintliche Opel-Rettung – Chronik einer misslungenen Industriepolitik

Eine chronologische Betrachtung der staatlichen Intervention bei Opel illustriert deutlich die Gefahren, die mit einem solchen staatlichen Eingriff verbunden sind.

Die Automobilindustrie hatte als eine der ersten unter der aktuellen Krise zu leiden. Bereits im dritten Quartal des Jahres 2008 kam es in Europa zu einem Rückgang der Produktion um mehr als 20 vH. Ebenfalls betroffen war die Adam Opel GmbH. Nach Absatzeinbrüchen und Verlusten beantragte das Unternehmen im November 2008 eine Staatsbürgschaft. Zeitgleich wurde bekannt, dass die Konzernmutter General Motors (GM) aufgrund von Verlusten in Höhe von

30 Mrd US-Dollar ebenfalls Staatshilfe benötigt. Befürchtungen, Opel könne im Zuge einer **Insolvenz von GM** zerschlagen werden, führten daher zu ersten Rufen nach einer Trennung der Opel GmbH vom Mutterkonzern. Im März 2009 plädierte auch die Bundeskanzlerin für eine solche Abtrennung und für den Verkauf von Opel an einen Investor. Hierfür stellte die Bundesregierung staatliche Hilfen in Aussicht. Als Bieter waren zunächst Fiat, der Finanzinvestor RHJI, der Zulieferer Magna sowie die Firma Solarworld im Gespräch. Später stieß auch die Beijing Automotive Industry Corp. zu dem Interessentenkreis.

Zur Jahresmitte hin mehrten sich die Anzeichen einer Insolvenz von GM. Am 27. Mai 2009 bündelte GM sein europäisches Geschäft bei Opel, um einen Verkauf an einen Investor zu ermöglichen. Am 30. Juni 2009, einen Tag vor Einreichung des Insolvenzantrags durch GM, einigten sich Vertreter von Bund und Ländern, Magna und GM darauf, Opel aus dem GM-Verbund herauszulösen und in eine **Treuhandgesellschaft** zu überführen. Die Absicht, Opel an Magna zu verkaufen, wurde von GM und Magna in einem Vorvertrag festgehalten. So wurde verhindert, dass Opel Bestandteil der Insolvenzmasse von GM wird.

Aufgabe der Treuhandgesellschaft war es, den endgültigen Verkauf an einen Investor und die Restrukturierung von Opel zu organisieren. Dazu wurden ihr 65 vH der Opel-Anteile übertragen, deren Wert auf etwa 750 Mio Euro geschätzt wird (Bundestagsdrucksache 16/13837). Zur Finanzierung des laufenden Geschäfts erhielt Opel am 31. Mai 2009 einen staatlichen Überbrückungskredit in Höhe von 1,5 Mrd Euro, der von einem Bankenkonsortium unter Führung der KfW bereitgestellt wurde (Commerzbank, Pressemitteilung vom 4. Juni 2009). Als Sicherheit für den Kredit dienten die Opel-Anteile in der Treuhandgesellschaft und eine staatliche Garantie. Es handelt sich dabei um Mittel aus dem **Deutschlandfonds**. Entscheidungen der Treuhand müssen von einem fünfköpfigen Beirat getroffen werden, in dem Bund und Länder je eine Stimme haben.

Allerdings beendete GM die Insolvenz schneller als erwartet. Daraufhin wurden innerhalb des Verwaltungsrats von GM offensichtlich Überlegungen angestellt, Opel doch zu behalten oder an einen anderen Bieter zu verkaufen, was das Verfahren ins Stocken brachte. Auf der einen Seite drängte die Bundesregierung auf einen schnellen Verkauf an Magna. Spekuliert wurde zudem darüber, ob die in Aussicht gestellten Garantien mit der Bedingung eines Verkaufs an Magna verknüpft wurden. Auf der anderen Seite mochte GM einem Verkauf noch nicht zustimmen. Die **Verhandlungsposition** beider Seiten wurde entscheidend davon geprägt, dass der Überbrückungskredit an Opel nach allgemeiner Einschätzung nur bis zum November 2009 gereicht hätte. Ohne eine Verlängerung des Kredits hätte Opel Insolvenz anmelden müssen. Für den Fall, dass GM die nötigen Mittel bereitgestellt hätte, wäre Opel wieder vollständig in den Besitz von GM gefallen. Andernfalls wären die Opel-Anteile an die KfW gegangen. Die Bundesregierung hätte dann aber einen Verkauf an Magna im Alleingang durchführen können.

Am 10. September 2009 stimmte der Verwaltungsrat von GM einem Verkauf an Magna zu, der jedoch mit großen Risiken für den deutschen Steuerzahler verbunden gewesen wäre. Die finanzielle Beteiligung von Magna und seinem russischen Partner, der Sberbank, belief sich lediglich auf einen Eigenkapitalanteil in Höhe von 450 Mio Euro. Damit hätten die Eigner, GM, Magna, Sberbank und die Beschäftigten, zwar vollständig an etwaigen Gewinnen partizipiert. Das Hauptrisiko hätte hingegen der deutsche Steuerzahler über die zu gewährenden Kreditgarantien in Höhe von 4,5 Mrd Euro getragen.

Zudem hätte Magna Nutzungsrechte für Patente, die sich im Besitz von GM befinden, benötigt. In dem Vorvertrag zwischen Magna und GM verpflichtete sich Magna, hierfür Lizenzgebühren zu entrichten, die nach Berechnungen von GM jährlichen Zahlungen in Höhe von 500 Mio Euro bis

800 Mio Euro entsprechen. Der Vorvertrag enthält auch die Verpflichtung, dass Opel in den Vereinigten Staaten nicht als Wettbewerber von GM auftritt, ebenso wohl nicht auf den lukrativen Märkten in China und Südkorea.

Es ist angesichts der in Europa bestehenden **Überkapazitäten** in der Automobilindustrie längst nicht ausgemacht, dass Opel trotz staatlicher Garantien überlebt. Zudem wurde die Abtrennung Opels von GM auch durch eine weitere Entwicklung gefährdet: Diejenigen EU-Länder, in denen ebenfalls Opel-Standorte beheimatet sind, beschuldigten die Bundesregierung, die Beihilfen für Opel an Bedingungen über den Erhalt von Arbeitsplätzen in Deutschland geknüpft zu haben. In diesem Fall wären die staatlichen Garantien nicht mit dem EU-Beihilferecht vereinbar. Die EU forderte die Treuhandgesellschaft und GM dazu auf, schriftlich zu bestätigen, dass eine solche Konditionalität der Garantiezusagen nicht vorgelegen hat. Mittlerweile (Stand 3. November 2009) hat GM erklärt, Opel doch behalten zu wollen. Damit ist man wieder beim Ausgangspunkt angelangt.

II. Vertikale Industriepolitik: Kein taugliches Rezept

351. Mit dem Abklingen der akuten Wirtschaftskrise rückt die Aufgabe, die geeignete Basis dafür zu schaffen, dass die wirtschaftliche Erholung möglichst umfassend und nachhaltig ausfällt, ins Zentrum der wirtschaftspolitischen Agenda. Insbesondere stellt sich die Frage, wie die künftige **Industriepolitik** auszurichten ist, die hier in einem breiten Sinn als die Gesamtheit aller staatlichen Eingriffe ins Wirtschaftsgeschehen verstanden wird. Diese Eingriffe gestalten entweder den Rahmen für unternehmerisches Handeln oder fördern ausgewählte Aktivitäten der Unternehmen. Die Ausrichtung der deutschen Industriepolitik ruht traditionell auf dem Fundament der sozialen Marktwirtschaft und somit, von wichtigen Ausnahmen abgesehen, auf der Einschätzung, dass eine gute **Infrastruktur** und ein funktionierender nationaler wie internationaler **Wettbewerb** die Aktivitäten der Privatwirtschaft lediglich flankieren sollten. Die Industriepolitik ist daher bislang in ihren Grundzügen „horizontal" ausgerichtet und ist gut beraten, sich auch in Zukunft weitgehend darauf zu konzentrieren.

Demgegenüber sollte die Industriepolitik weitgehend darauf verzichten, Unternehmen als strategisch bedeutsam zu identifizieren und direkt zu unterstützen. Angesichts der damit verbundenen **Kosten** für den Rest der Volkswirtschaft wären erhebliche Zweifel an einer solchen „vertikalen" Industriepolitik selbst dann angebracht, wenn der Staat in der Tat diese überlegenen Einsichten zur Identifizierung hätte. Darüber hinaus weisen staatliche Akteure im **Erkennen von Marktchancen** gegenüber den Privaten keine Vorteile auf. Die negativen Konsequenzen einer Abkehr vom Prinzip rein flankierender Industriepolitik zeigen exemplarisch die strukturkonservierende Dauersubventionierung des deutschen **Steinkohlenbergbaus** und die Förderung **erneuerbarer Energien** durch das EEG. Es wäre industriepolitisch vernünftig, einem dauerhaften Sockelbergbau bei der bald anstehenden Überprüfung des Steinkohle-Ausstiegsbeschlusses eine ebenso klare Absage zu erteilen wie der erzwungenen Diffusion erneuerbarer Energien durch überhöhte Einspeisevergütungen im Rahmen des EEG.

1. Flankierende Industriepolitik statt Anmaßung von Wissen

352. Die deutsche Industriepolitik ist, von Ausnahmen abgesehen, wie bei der Subventionierung des deutschen Steinkohlenbergbaus, in der Vergangenheit zumeist einem weitgehend vernünftigen „**flankierenden**“ Ansatz gefolgt. Er sieht eine ebenso zentrale wie unbestrittene Aufgabe in der Bereitstellung einer geeigneten **Infrastruktur** vor, etwa bei den Verkehrswegen oder bei der Informations- und Kommunikationstechnologie. Dadurch soll der Grundstein dafür gelegt werden, dass Unternehmen aus **eigener Kraft** erfolgreich wirtschaften und Innovationen entwickeln können. Darüber hinaus sollte der Staat einen marktorientierten Rahmen für wirtschaftliches Handeln vorgeben und die Einhaltung dieser Spielregeln durchsetzen. Dieser Ansatz steht immer wieder zur Disposition und wird auch angesichts der ausklingenden Wirtschaftskrise erneut diskutiert. Es bleibt daher eine **industriepolitische Daueraufgabe**, fairen **Wettbewerb** zu garantieren und die Marktmacht einzelner Unternehmen zu reduzieren.

Die mit einer Verzerrung des Wettbewerbs einhergehenden Wohlfahrtsverluste sind die entscheidenden Argumente sowohl gegen die **Konservierung** überholter Strukturen, als auch gegen Forderungen, im vermeintlichen volkswirtschaftlichen Interesse Deutschlands **visionäre Strategien** zu verfolgen, die aus den Einschätzungen der Politik und der Ministerialbürokratie gewachsen sind. Darüber hinaus ist der Versuch, Marktchancen auszumachen und zu ergreifen, mit einer hohen Unsicherheit behaftet. Es ist daher stark zu bezweifeln, dass es dem Staat überhaupt gelingen kann, dort „Champions“ zu schaffen, wo Unternehmen dies ohne seine Hilfe nicht gelingt.

Wettbewerbspolitik als industriepolitische Daueraufgabe

353. Die Erfahrung aus früheren Krisen zeigt, wie schwer es Volkswirtschaften fällt, nach einem schweren Einbruch auf ihren alten **Wachstumspfad** zurückzukehren (IWF, 2009). In der aktuellen Situation ist aber nicht nur zu befürchten, dass es aufgrund der Korrektur vorangegangener Fehlentwicklungen zu einer permanenten Senkung des Potenzialniveaus kommen wird, sondern es ist auch keineswegs sichergestellt, dass die Rate des **Potenzialwachstums** nach Beendigung der Krise wieder ihren Vorkrisenwert erreichen wird (Ziffern 73 ff.). Daher gilt es insbesondere die Industriepolitik so auszurichten, dass dadurch die gedämpften Wachstumsaussichten nicht noch weiter eingetrübt werden.

Eine entscheidende Voraussetzung für ein hohes Potenzialwachstum ist das Bekenntnis zu einem **stetigen Strukturwandel**: Der rasche Rückzug aus weniger produktiven Aktivitäten führt tendenziell dazu, dass die Ressourcen einer Volkswirtschaft einer im Sinne der Produktivität immer besseren Verwendung zugeführt werden. Eine Wirtschaftspolitik, die diesen stetigen Strukturwandel hemmt, ist erfahrungsgemäß eher mit geringeren Wachstumsraten verbunden. Strukturwandel uneingeschränkt zuzulassen und zu fördern, ist somit ein zentrales Element einer effektiven Wachstumspolitik. Dies gilt insbesondere für Länder wie Deutschland, in denen ein aktiver und großzügig ausgestalteter **Sozialstaat** die individuellen Kosten solcher Anpassungsprozesse auch aus sozialpolitischer Perspektive akzeptabel macht.

354. Ein Klima des stetigen Strukturwandels kann sich jedoch nur bei einem funktionierenden Marktwettbewerb entfalten: Mangelnder Wettbewerb führt dazu, dass einzelne Unternehmen **Marktmacht** ausüben können. Die drohende Konsequenz ist Ineffizienz, eine suboptimale Versorgung der Konsumenten und somit ein gesamtgesellschaftlicher Wohlfahrtsverlust. **Wettbewerb** am Markt hingegen ist die Triebfeder für unternehmerische **Innovation,** etwa auf der Produktebene oder beim Herstellungsprozess (Baumol, 2002). Diese Einsichten begründen regulatorische Eingriffe ins Marktgeschehen, um die Marktmacht einzelner Unternehmen zu begrenzen oder auch Absprachen im Rahmen von Kartellen zu unterbinden.

Ablehnung erfährt die Wettbewerbspolitik häufig durch **Interessenverbände**. Ein dabei vielfach angeführtes, aber oft fehlgeleitetes Argument gegen intensiveren Wettbewerb ist, dass Produkte dann nur durch Qualitätseinbußen günstiger am Markt bereitgestellt werden können. So folgt das Vorhaben der neuen Koalition, am „Mehr- und Fremdbesitzverbot von Apotheken festzuhalten“ und die „Auswüchse beim Versandhandel“ von Arzneimitteln zu „bekämpfen“, genau diesem Muster und ist geneigt, den Wettbewerb im Gesundheitswesen maßgeblich zu reduzieren. Es spricht jedoch vieles dafür, dass das Potenzial zur **Effizienzsteigerung** besteht (JG 2002 Ziffern 378 ff.). Dies zeigt anschaulich die Analyse der Deregulierung des Markts für Telekommunikation (Olley und Pakes, 1996). Es ist das zentrale Problem von Marktmacht, dass diese zum **Missbrauch** einlädt. Die im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung angedeutete Erweiterung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen um ein Entflechtungsinstrument weist vor diesem Hintergrund in die richtige Richtung.

355. Allerdings gibt es durchaus Situationen, in denen der Staat die Versorgung der Konsumenten nicht allein dem unregulierten Spiel der Marktkräfte überlassen sollte. Ein Beispiel ist die **Intransparenz** von Qualitätsdefiziten auf dem Markt für Gesundheitsleistungen. In diesen Fällen kann er die gewünschte Leistung **in eigener Regie** anbieten oder ihre Bereitstellung durch private Unternehmen auf dem Wege entsprechend ausgestalteter **Regulierung** überwachen. Um sich etwa als Arzt niederlassen zu können, bedarf es in Deutschland eines entsprechenden Nachweises der fachlichen Qualifikationen. Der Staat verfügt somit über ein breites Spektrum an Möglichkeiten, um **öffentliche Interessen** geltend zu machen, ohne auf die Entscheidungen der Unternehmen direkten Einfluss zu nehmen. Beispielsweise kann eine Regulierung des Netzzugangs verhindern, dass die wirtschaftliche Macht, die mit der Kontrolle von Netzinfrastrukturen verbunden ist, durch die Unternehmen ausgenutzt wird.

356. Es mag angesichts der aktuellen Wirtschaftskrise und der starken Verwerfungen in der Wirtschaftsstruktur und am Arbeitsmarkt, die diese unweigerlich auslöst, aus Sicht der Betroffenen wünschenswert erscheinen, eine **strukturkonservierende Industriepolitik** zu verfolgen, mit der sich der Staat erfolgreich gegen die Kräfte des (internationalen) Wettbewerbs stemmt. Aber es hilft alles nichts: Aus einer gesamtwirtschaftlichen Perspektive muss die gezielte Stützung einzelner Unternehmen und Branchen **zwangsläufig zu Lasten anderer** Akteure der gleichen Volkswirtschaft gehen. Dies ist deshalb unausweichlich, weil die bevorzugten und nicht bevorzugten Unternehmen sowohl auf den heimischen Faktormärkten als auch beim internationalen Austausch von Waren und Dienstleistungen miteinander im Wettbewerb stehen.

Dies mag in der Praxis schwer zu erkennen sein, da die entstehenden Gewinne und Verluste mit vielfältigen **Anpassungen der Preise** auf den Faktor- und Gütermärkten einhergehen und durch eine Fülle anderer Einflüsse überlagert werden. Auch wenn die Betrachtung von **Bruttoeffekten** das staatliche Eingreifen vermeintlich als Erfolg ausweist, so basieren diese Größen auf einer rein betriebswirtschaftlichen Sicht des staatlich unterstützten Unternehmens. Allerdings ist die betriebswirtschaftliche Sicht in diesem Zusammenhang nachrangig, da die relevante industriepolitische Maßgröße der gesamtwirtschaftliche **Nettoeffekt** ist, der bei staatlichen Eingriffen tendenziell negativ ausfällt (Kasten 12).

Kasten 12

Industriepolitische Maßnahmen: Wirkungen ergeben sich aus Kontrasten

Häufig wird für vertikale industriepolitische Maßnahmen mit dem Verweis auf deren vermeintlich sichtbare Erfolge geworben, etwa beim Beschäftigungswachstum. Ein Fallstrick bei der Beurteilung industriepolitischer Maßnahmen ist jedoch die mögliche **Konfusion** zwischen diesen beobachteten Erfolgen von geförderten Unternehmen oder Branchen und den tatsächlichen gesamten Auswirkungen des staatlichen Eingriffs.

So gilt erstens, dass die tatsächliche **Wirkung** wirtschaftspolitischer Weichenstellungen entgegen den Wünschen von Politik und Verwaltung häufig **bei den Geförderten** nicht positiv ist. Der entscheidende Grund dafür liegt in der Natur des Problems: Die meisten Unternehmen verfallen bei ausbleibendem Erfolg keineswegs in hilflose Lethargie, wenn der Staat nicht unterstützend eingreift, sondern reagieren mit eigenen Anstrengungen, um ihre Lage zu verbessern. Nur wenn der staatliche Eingriff mehr erreicht, als die Unternehmen aus eigener Kraft geschafft hätten, kann man ernsthaft von einer Wirkung des staatlichen Eingriffs sprechen. Zweitens führt ein staatlicher Eingriff bei einem Unternehmen aufgrund der daraus resultierenden Anpassungen auf Faktor- und Gütermärkten zu **Wirkungen bei anderen Unternehmen**, die in eine volkswirtschaftliche Bewertung ebenfalls mit einfließen müssen.

Daher gibt es zu einer quantitativen empirischen Analyse, die im Kern auf einer **Konstruktion** einer jeweils **angemessenen Vergleichssituation** (der Antwort auf die „kontrafaktische“ Frage „Was wäre passiert, wenn …?“) beruht, keine überzeugende Alternative. Da es sich bei dieser Bewertungsaufgabe um ein komplexes Erkenntnisproblem handelt, lässt sich dabei allerdings keine vollkommen sichere Antwort „berechnen“, sondern lediglich eine methodisch fundierte **Abschätzung** anbieten (Bauer et al., 2009). Das ist aber weit besser und auch aus Sicht der Politik zweifellos vorzuziehen, als den Einsatz staatlicher Maßnahmen auf der unbelegten Prämisse aufzubauen, die geplanten Eingriffe hätten alle so oder so Erfolg.

Nettoeffekte: Vergleiche das Vergleichbare

Ein zentraler Baustein bei der Bewertung von wirtschaftspolitischen Maßnahmen ist die Ermittlung von **Nettoeffekten**: Erst durch den **Kontrast** zwischen ansonsten weitgehend vergleichbaren Unternehmen, von denen jeweils eines die zu untersuchende Maßnahme erfährt und das andere nicht, kann man die Wirkung einer Maßnahme überzeugend abschätzen. **Vergleichbarkeit** herzustellen ist keinesfalls ein triviales Problem, denn Unternehmen unterscheiden sich in der Regel nicht nur in Hinblick auf beobachtete Eigenschaften, sondern auch in solchen Aspekten („unbeobachtete Heterogenität“), die dem Analytiker in seiner Datenbasis nicht zugänglich sind, etwa unternehmerischem Talent oder Risikobereitschaft der Unternehmensleitung.

Bei den Maßnahmen kann es sich beispielsweise um die Beratung durch eine Agentur zur Förderung des Wissenstransfers handeln oder um die Gewährung eines zinsverbilligten Kredits.

Was beide Typen von Unternehmen jeweils als Ergebnisgröße realisieren, in obigen Beispielen etwa angemeldete Patente oder Investitionen, sind die vergleichsweise uninteressanten **Bruttoeffekte**, ihre Differenz (der „Kontrast“) ist der gesuchte Nettoeffekt, also die Wirkung der Maßnahme. Jede Kausalitätsaussage muss zwangsläufig auf einem impliziten oder expliziten Kontrast beruhen.

Rückwirkungen auf andere Unternehmen

Darüber hinaus müssen – dem gleichen Prinzip des „Was wäre gewesen, wenn …“ folgend – die **Rückwirkungen** auf andere Unternehmen berücksichtigt werden. Während sich beispielsweise in der Medizin häufig ein **positiver Nebeneffekt** einstellt – wer aufgrund einer Impfung nicht krank wird, steckt daher andere nicht an (Miguel und Kremer, 2004) –, dürften bei industriepolitischen Maßnahmen eher **negative Begleiterscheinungen** zu befürchten sein: Angenommen sei zum Beispiel, dass eine Stadt 100 Dienstfahrzeuge zu erwerben plant, davon 50 der Marke A und 50 der Marke B. Aufgrund einer Krise bei Hersteller A entscheidet sich die Stadt, nunmehr 100 Fahrzeuge der Marke A zu erwerben – die Beschäftigung bei Hersteller A wird stabilisiert. Dies ist aber wiederum nur ein Bruttoeffekt, denn es wäre fahrlässig, den Umstand zu ignorieren, dass Hersteller B einen Rückgang seines Absatzes hinnehmen und gegebenenfalls Arbeitnehmer entlassen muss. Der Nettoeffekt ist sogar negativ, wenn man berücksichtigt, dass sich die Stadtverwaltung wohl nicht ohne Grund für die ursprünglich hälftige Aufteilung der Fahrzeuge entschieden hatte.

Studien, die – wie früher üblich und von der Politik sicherlich gern gesehen – Bruttoeffekte als die Wirkung einer Maßnahme präsentieren, unterstellen also unweigerlich, dass die betreffenden Unternehmen ohne die Maßnahme rein gar nichts zur Verbesserung ihrer eigenen Situation beigetragen hätten. Ohne die Beratung wären in obigen Beispielen also keine Patente angemeldet oder ohne das günstige Kreditangebot keine Investitionen getätigt worden. Sie unterstellen zudem, dass es keine negativen Rückwirkungen auf andere Unternehmen gegeben hat. Im Beispiel hätte also Hersteller B diese 50 Fahrzeuge problemlos an anderer Stelle abgesetzt. Diese Einschätzungen dürften jedoch so gut wie immer falsch liegen.

357. Die Gefahr einer Vereinnahmung der Politik durch **Partikularinteressen** ist vor allem die Konsequenz dieser mangelnden Beobachtbarkeit der entstehenden Kosten: Die Nutznießer einer staatlichen Förderpolitik spüren deren Wirkung sofort, die Unternehmen, Arbeitnehmer und Steuerzahler, die durch diese Politik geschädigt werden, zumeist nicht. Erfahrungsgemäß versucht der Staat typischerweise Unternehmen in solchen Branchen besonders zu fördern, die durch Netzinfrastrukturen und somit wenige Großunternehmen charakterisiert oder durch ehemalige Staatsunternehmen geprägt sind. Dazu zählen die Energiewirtschaft und die Bereiche Logistik und Transport sowie Telekommunikation. Wollte die Politik diese **Umverteilung** auf dem Wege des Steuer- und Transfersystems und nicht durch aktive Industriepolitik organisieren, dann würde dies vermutlich erheblichen Widerstand auslösen.

358. Unternehmen operieren zunehmend weltweit und versuchen dabei, den jeweiligen nationalen Rahmen zu ihrem Vorteil zu nutzen. Diese hohe **Mobilität** des Kapitals hat ernsthafte Konsequenzen für die Anreize der nationalstaatlichen Regierungen. Wenn die Politik ihre Weichen stellt, muss sie mittlerweile davon ausgehen, dass der mobilere Teil der Unternehmen mit einer Abwanderung in eine konkurrierende Volkswirtschaft reagieren könnte. Aus der Sicht der nationalen Regierung sind es sogar tendenziell die Unternehmen mit der höchs-

ten Produktivität, die am ehesten Teile ihrer Aktivität ins Ausland verlagern können (Helpman et al., 2004). Die Nationalstaaten befinden sich somit in einem stetig an Intensität zunehmenden **Systemwettbewerb** (Sinn, 2002). In der Tat findet sich eine erhebliche Variation der konkreten Ausgestaltung der Wirtschaftsordnungen, etwa im Steuer- und Transfersystem, bei der Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Infrastruktur, der Regulierung von Arbeits- und Finanzmärkten, der Überwachung von Qualitäts- und Umweltstandards oder dem Zuschnitt der nationalen Wettbewerbspolitik.

Die drohende Sanktion der Aktivitätsverlagerung durch die Unternehmen mag somit zu einer **Disziplinierung** der nationalen Gesetzgebung und Regulierung bei der Behandlung ihrer Leistungsträger führen. Allerdings kann der Wettbewerb der Systeme nicht in jedem Falle auf der übergeordneten internationalen Ebene ein **effizientes Marktergebnis** herbeiführen, wenn dies der Wettbewerb auf der untergeordneten nationalen Ebene ohne Regulierung nicht leisten kann. Vielmehr erscheint es plausibel, dass nationale Regierungen, sofern sie sich nicht durch wechselseitige Vereinbarungen wie etwa den europäischen Binnenmarkt binden, in der Praxis **im nationalen Sinne** handeln, also nicht die Gesamtwohlfahrt des Systems in den Blick nehmen.

359. In einem Binnenmarkt ist es daher strikt abzulehnen, wenn nationale Regierungen „ihre“ Unternehmen direkt fördern. Aus diesem Grund hat sich die in der Europäischen Union verankerte strikte **Wettbewerbs- und Beihilfekontrolle** für ihre Bürger wohlfahrtssteigernd ausgewirkt: Ein offener Binnenmarkt und ein unverfälschter Wettbewerb werden allgemein als die Garanten des ökonomischen Erfolgs der Gemeinschaft angesehen (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2002). Die Privilegierung nationaler Unternehmen ist selbst dann strikt abzulehnen, wenn dadurch kurzfristige Vorteile tatsächlich realisiert würden. In dem Ausmaß jedoch, in dem die Förderung lediglich durch das Werben einzelner Akteure um eigene Vorteile bestimmt wird, dürfte noch nicht einmal das Interesse einzelner Nationalstaaten gewahrt sein.

Möglichkeiten und Grenzen einer vertikalen Industriepolitik

360. In der Praxis aber ist die Bevorzugung nationaler Unternehmen in vielen Volkswirtschaften ein gängiges Mittel der Industriepolitik. Daher stellt sich die **strategische Frage**, wie diesem Nachteil aus der Sicht Deutschlands am besten zu begegnen ist. Das traditionelle internationale Wettbewerbsrecht sieht das Prinzip der **Gegenseitigkeit** („Reziprozität“) als das beste Mittel, um Vertragspartner dazu zu bewegen, ihrerseits auf wettbewerbsschädigende Handlungen zu verzichten. Das Einfordern von fairen Wettbewerbsbedingungen bedarf jedoch nicht nur eines Nachweises von Verletzungen des fairen Wettbewerbs, sondern fällt auch umso schwerer, je mehr man selbst gegen dessen Grundsätze verstößt. Die Verfolgung einer „strategischen Außenhandelspolitik“ kann somit **Vergeltungsmaßnahmen** hervorrufen und dadurch einen ruinösen Wettlauf der nationalen Industriepolitiken erzeugen (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2002). Diese Maßnahmen können sich dann auch auf andere, ursprünglich nicht betroffene Branchen beziehen. Unbeteiligte Volkswirtschaften mögen dabei die lachenden Dritten sein.

361. Da für eine offene Klientelpolitik keine überzeugende Begründung gefunden werden kann, konzentrieren sich die Argumente der Befürworter einer vertikalen Industriepolitik in der Regel auf solche Bereiche des wirtschaftlichen Handelns, in denen zumindest aus theoretischer Sicht ein stärkerer Wettbewerb dem Interesse der Bürger zuwider laufen könnte. Dies betrifft einerseits die Unternehmen der **„Daseinsvorsorge“** (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2002), etwa bei der Energieversorgung, und andererseits **„Leitmärkte“** der Zukunft, wie bei Energie- und Umwelttechnologien (Steinmeier, 2009). Bei diesen Zukunftsmärkten und -technologien bestünde, so das Argument, für nationale Regierungen die Aussicht darauf, „ihren“ Unternehmen einen Vorsprung beim Markteintritt und somit einen dauerhaften Wettbewerbsvorteil zu verschaffen. Diese Chance zu einer wohlfahrtssteigernden „strategischen Industriepolitik“ wird international unterschiedlich eingeschätzt: Während sich die Monopolkommission (2005) sehr kritisch dazu geäußert hat, nimmt der Beffa-Bericht (2005) der französischen Regierung eine äußerst zustimmende Haltung ein.

362. Für diese Variante der Industriepolitik gelten zunächst die gleichen kritischen Argumente wie für ihre traditionelle Form: Es ist sehr wahrscheinlich, dass eine aktive Industriepolitik selbst dann auf der nationalen Ebene nicht nur **Gewinner**, sondern auch **Verlierer** erzeugt, wenn ihre Maßnahmen den Begünstigten tatsächlich nachhaltig zu einer besseren Leistungsfähigkeit verhelfen. So wird ein nationales Innovationssystem nicht in der Lage sein, dauerhaft mehr Leistungen zu erbringen, als es seine **begrenzte Kapazität** zulässt. Mögliche große Erfolge an einer Stelle, etwa bei der staatlich subventionierten Luft- und Raumfahrt, sind daher lediglich Bruttowirkungen, denen die Verluste an Forschung und Innovation an anderer und möglicherweise auch an besser eingesetzter Stelle entgegenzuhalten sind.

Darüber hinaus sind die **Effizienzverluste**, die bei einer Abschirmung von Unternehmen gegenüber dem Wettbewerb entstehen, in der Regel erheblich. Für die geförderten Unternehmen nehmen aufgrund des Schutzes vor dem Wettbewerb die Anreize ab, im Sinne der Produkte marktorientiert und kosteneffizient zu wirtschaften. Schließlich dürften auch in technisch anspruchsvollen Märkten solche Unternehmen tendenziell **bevorzugt** werden, die über den größten politischen Einfluss verfügen.

363. Befürworter einer vertikalen Industriepolitik verweisen hingegen auf Modelle der „**strategischen Außenhandelspolitik**“ (Krugman, 1986; Brander und Spencer, 1985). Diese zeigen, dass eine nationale Regierung unter bestimmten Umständen durchaus in der Lage sein kann, durch eine direkte Förderung von Branchen oder Unternehmen den gesamtwirtschaftlichen Wohlstand zu fördern. So gebe es auf den Gütermärkten vielfach Größen- und Verbundvorteile, die in der Konsequenz zur Bildung von **Monopolen** oder **Oligopolen** führen. Wenn sich diese wegen der industriepolitischen Maßnahmen im Inland ansiedelten, oder die aufgrund der Förderung besonders erfolgreichen heimischen Unternehmen in „Schlüsselindustrien“ tätig wären, deren Produkte und Leistungen in der ganzen Welt nachgefragt werden, dann könne die strategische Industriepolitik durchaus zielführend sein.

Allerdings variieren die industriepolitischen Schlussfolgerungen und Empfehlungen dieser wirtschaftstheoretischen Modelle teilweise erheblich mit der konkret angenommenen Wettbe-

werbs- und Modellstruktur (Eaton und Grossman, 1986; Grossmann, 1986), wobei schon geringfügige Veränderungen drastische Folgen für die Modellimplikationen haben. Darüber hinaus weist die **neuere theoretische Forschung** zu Innovation und Wachstum in dynamischen Märkten darauf hin, dass die Schlussfolgerung der früheren Literatur, man müsse innovativen Unternehmen Privilegien einräumen und sie vor Wettbewerb schützen, damit sich der für Forschung und Entwicklung erforderliche Aufwand für sie auch lohne, einer näheren Betrachtung möglicherweise nicht stand hält (Aghion und Griffith, 2005). Vielmehr mag es sein, dass Innovationen für Unternehmen, die unter einem hohen Wettbewerbsdruck stehen, der primäre Ausweg sein können, um sich diesem Druck zumindest zeitweise zu entziehen.

364. Somit zeigt sich, dass aus Spezialfällen von theoretischen Modellen allein wohl kaum eine Rechtfertigung für eine umfangreiche staatliche Industriepolitik gezogen werden kann. Zudem setzen diese Modelle beim Staat erhebliche Informationsfülle und **Kompetenzen** voraus. Insbesondere müsste die Fähigkeit der nationalen Politik, die Zukunftsmärkte und -technologien zu erkennen und den besten Weg zu ihrer Eroberung zu weisen, das entsprechende Potenzial privater Akteure erheblich übersteigen. Nur so ließen sich die durch die Bevorzugung einzelner Unternehmen, Branchen und Technologien an anderer Stelle entstehenden Wertschöpfungsverluste ausgleichen. Zweitens dürften die Möglichkeiten staatlichen Handelns **begrenzt** sein, dort Gewinner künstlich zu züchten, wo diese es aus eigener Kraft nicht schon geschafft haben, erfolgreich zu sein.

Die **Erfahrungen** von Volkswirtschaften, die sich stark in der aktiven Industriepolitik engagiert haben, sprechen ebenfalls gegen die Hoffnung, aus den theoretischen Vorstellungen der strategischen Außenhandelspolitik eine Grundlage für nachhaltigen industriepolitischen Erfolg zu ziehen. Dies gilt für Frankreich, das im vergangenen Jahrhundert mit erheblichen finanziellen Mitteln auf Kohle, Stahl, Computer oder die Luftfahrt setzte (Carliner, 1986), ebenso wie für Japan, dessen Industriepolitik von der jüngeren Forschung **recht kritisch** gesehen wird (Porter und Sakakibara, 2004). Tendenziell zeigt sich in beiden Fällen, dass neben Branchen und Unternehmen mit hoher Innovationsneigung und starker Stellung im internationalen Wettbewerb andere Unternehmen möglicherweise aufgrund dieser staatlichen Bevorzugung international ins Hintertreffen gelangt sind.

365. Aus dieser Perspektive sollte sich das ideale industriepolitische Konzept darauf konzentrieren, die Leistungen der Unternehmen und ihrer Beschäftigten so zu flankieren, dass sie diese in eigener Regie und Verantwortung umso wirksamer erbringen können. Dabei gilt es einerseits, durch effektive **Wettbewerbspolitik** die Vermachtung der heimischen Märkte zu begrenzen, und andererseits, die geeignete Infrastruktur für wirtschaftliches Handeln bereitzustellen. Zudem sollte eine flankierende **Außenwirtschaftspolitik** darauf zielen, die Voraussetzungen für die internationale Arbeitsteilung zu verbessern, vor allem durch den Abbau von Handelsschranken und die Schaffung von Markttransparenz. Diese Schlussfolgerung steht allerdings in einem latenten Spannungsverhältnis zu der Rolle des Staates als **Impulsgeber** bei der Innovations- und Technologiepolitik.

So ist es wahrscheinlich, dass die Leistungen des deutschen Innovationssystems ohne direkte innovationspolitische Impulse für einzelne Technologien, etwa die Bio- oder die Nanotechnologie, im Schnitt geringer ausfallen würden. Staatliche Anstöße für Innovationen sind zudem angesichts der Unwägbarkeiten, die mit dem Innovationsprozess verbunden sind, keineswegs zu kritisieren, selbst auf die Gefahr hin, dass diese möglicherweise wirkungslos verpuffen. Aber die erheblichen volkswirtschaftlichen Nachteile, die damit verbunden sind, vorhandene Strukturen zu konservieren, legen nahe, dass bereits beim Setzen des Innovationsimpulses an eine geeignete **Ausstiegsstrategie** gedacht werden muss. Nur so ist gewährleistet, dass sich die neu entstehenden privatwirtschaftlichen Interessen nicht so verfestigen, dass eine innovationspolitische Maßnahme zu einem Instrument der vertikalen Industriepolitik mutiert und damit das Wachstum nachhaltig hemmt.

2. Energiepolitik: Vorrang für marktwirtschaftliche Instrumente

366. Die Versorgung deutscher Unternehmen und Verbraucher mit Energierohstoffen ist aus der Perspektive der Politik im Lichte des **energiepolitischen Zieldreiecks** „Versorgungssicherheit – Umweltverträglichkeit – Wirtschaftlichkeit“ zu betrachten. Im Hinblick auf den Aspekt der **Versorgungssicherheit** sind die heimischen Unternehmen spätestens seit der Liberalisierung der europäischen Energiemärkte selbst in der Verantwortung, ihre Versorgung mit Energierohstoffen vorausschauend vertraglich abzusichern. Die Unternehmen sind dabei zweifellos auf die flankierende Unterstützung durch die Außen- und Sicherheitspolitik angewiesen (Frondel und Schmidt, 2009), die Industriepolitik im engeren Sinne ist aber nicht weiter gefordert.

Das Streben nach höherer Lebensqualität und die wachsende Sorge um den fortschreitenden Klimawandel haben die **Umweltverträglichkeit** des Wirtschaftens verstärkt in den Blickpunkt gerückt. Im Zentrum der Aufmerksamkeit stehen dabei die Emissionen von Treibhausgasen, allen voran Kohlendioxid, die – zumindest was den vom Menschen zu beeinflussenden Anteil anbetrifft – weitgehend durch den Einsatz der fossilen Energieträger Kohle, Öl und Gas bestimmt werden. Treibhausgasemissionen stellen einen der bekanntesten Fälle von negativen externen Effekten dar, denn die Emissionen werfen durch ihre Umweltwirkungen globale Kosten auf, die ohne ein entsprechendes staatliches Regulativ nicht von den privaten Nutzern der fossilen Energieträger berücksichtigt werden. Daher ist es prinzipiell vollkommen angemessen, dass die Umweltpolitik Emissionssteuern erhebt oder von den Unternehmen den Einsatz von Emissionszertifikaten verlangt, um diese externen Effekte in die privaten Kosten der Nutzung der fossilen Energieträger einzubeziehen.

Allerdings stellt die **Wirtschaftlichkeit** der Energieversorgung aus Sicht der Unternehmen eine wichtige Komponente dar, die stark durch diese politische Rahmensetzung beeinflusst wird. Aufgrund unzureichender internationaler Koordination führen die staatlichen Eingriffe dazu, dass die Kosten des Einsatzes der fossilen Energieträger, die auf dem Weltmarkt einen einheitlichen Preis erzielen, von Volkswirtschaft zu Volkswirtschaft variieren. Daher könnten Unternehmen der energieintensiven Industrien angesichts hoher hiesiger Energiekosten versucht sein, ihre Produktion ins Ausland zu verlagern. Zwar würden dadurch in Deutschland Emissionen eingespart, allerdings dann auf Kosten der Wertschöpfung in Deutschland. Diese

Einsparung wäre aus ökologischer Sicht sogar kontraproduktiv, denn die Emissionen fielen im gleichen oder möglicherweise sogar verstärkten Maße im Ausland an („Carbon Leakage“).

367. Der Industriepolitik fällt daher die Rolle zu, in der **Abwägung** der Elemente des Zieldreiecks die Versorgungssicherheit und die Wirtschaftlichkeit nicht allzu sehr ins Hintertreffen gegenüber der Umweltverträglichkeit geraten zu lassen – genauso wie es die Verantwortung der Umwelt- und Klimapolitik ist, darauf zu achten, dass die von ihr angestrengten Maßnahmen wirtschaftliche Effekte nicht völlig aus dem Auge verlieren. Dazu gehört als **minimale Voraussetzung**, dass sich aufgrund des staatlichen Eingriffs überhaupt spürbare ökologische Wirkungen einstellen, die nicht durch Ausweichreaktionen der betroffenen Unternehmen oder eine Ausweitung der Aktivitäten ihrer Konkurrenten im Ausland kompensiert werden. Nur wenn dies gewährleistet ist, lassen sich die durch die Maßnahme aufgeworfenen Kosten und ihre Wirkungen überhaupt gegeneinander abwägen.

368. In der Praxis hat Deutschland diese energiepolitische Aufgabenstellung zumindest in zwei herausragenden Fällen verfehlt, einerseits bei der seit Jahrzehnten währenden massiven Förderung des deutschen **Steinkohlenbergbaus** und andererseits bei der ebenfalls auf Jahrzehnte wirkenden, fehlgeleiteten Förderung erneuerbarer Energien, hier vor allem der **Photovoltaik**. In beiden Fällen sind erhebliche Mittel in Tätigkeiten gelenkt worden, die zwar den entsprechenden **Partikularinteressen** hohe Vorteile gebracht haben, aber der breiten Mehrheit der Bürger entzogen werden mussten (Lageman et al., 2007a). Selbst bei wohlwollender Betrachtung der Bruttoeffekte der Förderung steht fest, dass die Kosten für die in diesen Branchen entstandenen Arbeitsplätze den marktüblichen Betrag für vergleichbare Arbeit um ein Vielfaches übersteigen.

Den somit als Opportunitätskosten angefallenen Verlusten an gesamtwirtschaftlicher Wertschöpfung steht aber leider kein entsprechender Erfolg bei den **primären Förderzielen** gegenüber. So entfaltet die Förderung der Photovoltaik praktisch keine nennenswerte Klimawirkung und die Sicherheit der Versorgung mit Steinkohle lässt sich gegenüber heimischem Abbau kostengünstiger durch Vorratshaltung sowie Diversifizierung der Importquellen erreichen. In beiden Fällen sind die **Nettoeffekte** der Förderung im Hinblick auf diese Ziele **äußerst gering**. Es ist daher angebracht, die Weichenstellungen in diesen Bereichen neu zu justieren. Dies bedeutet im Fall der Steinkohlenförderung, den Ausstiegsbeschluss des Jahres 2007 (SteinkohleFinG) bei der vorgesehenen Überprüfung im Jahr 2012 zu bekräftigen, wenn nicht gar den Ausstieg weit vor das gesetzlich festgelegte Jahr 2018 vorzuverlegen. Bei der Photovoltaik sollte die Förderstrategie grundsätzlich überdacht werden.

Sockelbergbau: Kein geeigneter Beitrag zur Versorgungssicherheit

369. Ökonomen plädieren seit langem für die schnellstmögliche Beendigung der Subventionierung des **deutschen Steinkohlenbergbaus** (JG 1995 Ziffern 351 ff.; Frondel et al., 2007). Unter den vielfältigen Instrumenten der Förderung sind insbesondere die Absatzhilfen zu nennen, welche die große Lücke zwischen den hohen heimischen Produktionskosten und den etwa ein Drittel so hohen Weltmarktpreisen für Kraftwerkskohle schließen müssen. Inzwischen belaufen sich die seit der **Kohlekrise** im **Jahr 1958** insgesamt vom Steuerzahler erbrachten

Steinkohlesubventionen auf weit über 130 Mrd Euro. Der **Ausstiegsbeschluss** aus dem **Jahr 2007**, die Steinkohleförderung in Deutschland bis zum Jahr 2018 zu beenden, war daher höchst überfällig (Anderson, 1995; Radetzki, 1995a).

Er sieht für den Zeitraum der Jahre 2009 bis 2019 allein an Absatzhilfen des Bundes bis zu 13,9 Mrd Euro vor und ist mit der Auflage verbunden, die Beschäftigung im Bergbau durch die **Schließung von Zechen** entsprechend zurückzuführen. Da sich an der Argumentationslage, die dem Ausstiegsbeschluss zugrunde lag, nichts Grundsätzliches geändert hat, sollte mit der vorgesehenen Überprüfung dieses Beschlusses im Jahr 2012 jegliche Forderung nach der Fortführung des subventionierten Steinkohlenabbaus in Form eines quantitativ begrenzten „Sockelbergbaus“ abgelehnt werden.

370. Im Hinblick auf ihren Einsatz bei der Energieerzeugung und der Stahlproduktion weist die heimische Steinkohle als **Rohstoff** gegenüber importierter Kohle gleicher Qualität keinerlei Vorzüge auf. Man kann zudem angesichts der breiten Streuung der Kohle exportierenden Länder, zu denen unter anderem OECD-Länder wie Australien, die Vereinigten Staaten oder Polen zählen, mit großer Zuversicht davon ausgehen, dass die heimischen Unternehmen bei der Kohle ebenso wie beim Eisenerz und vielen anderen nicht-energetischen Rohstoffen in der Lage sind, die Sicherheit ihrer Versorgung aus **eigener Kraft** zu gewährleisten. Zudem ist der Beitrag der subventionierten heimischen Förderung von Steinkohlen zur **Versorgungssicherheit** gering. Für diese Einschätzung ist der sich aus den Vereinbarungen zwischen Politik und Industrie jährlich ergebende Anteil der heimischen an der insgesamt eingesetzten Kohle, mithin die Bruttowirkung der Förderung, nicht entscheidend. Vielmehr kommt es auf die Nettowirkung an, die sich aus dem Kontrast mit einer hypothetischen Situation ergibt, in der die heimische Industrie die von ihr benötigte Kohle vollständig importieren müsste.

371. Das zentrale Argument für die Entscheidung, die Subventionierung des heimischen Steinkohlenbergbaus einzustellen, ist dessen aktuelle und auch künftig zu erwartende gravierende **Unwirtschaftlichkeit**. In der Abwägung zwischen Weltmarktpreisen und Abbaukosten gilt seit Jahren die grobe Faustregel: Anstatt eine Tonne deutscher Kohle zu fördern, können mit denselben Mitteln rund drei Tonnen Importkohle erworben und angeliefert werden (Radetzki, 1995b). Es ist nicht abzusehen, dass sich der Wettbewerbsnachteil heimischer Kraftwerkskohle in den nächsten Jahrzehnten aufheben wird: Das Angebot am Weltmarkt ist beständig gestiegen, nicht zuletzt wegen der in anderen Ländern im Vergleich zu Deutschland weitaus besseren Förderbedingungen, teilweise sogar der Möglichkeit zum Abbau über Tage. Daher ist der **Weltmarktpreis** trotz steigender Nachfrage und hoher Preisvolatilität langfristig mehr oder weniger stabil geblieben. Die mit den geologischen Nachteilen Deutschlands verbundenen hohen Kosten dürften auch in Zukunft ein dauerhaftes Handicap bleiben.

Ein vielfach vorgebrachtes Argument für die Aufrechterhaltung eines Sockelbergbaus ist darüber hinaus der Erhalt der **technischen Kompetenzen** im Inland. Im Bereich der Erschließung und des Abbaus von Rohstoffen erfolgreiche Unternehmen sind jedoch bereits heute in hohem Maße international tätig. Es ist daher nicht einzusehen, dass in Deutschland ein kostenintensiver subventionierter **Übungsbergbau** aufrechterhalten wird. Zudem sind die im

Bergbau beschäftigten Fachkräfte anerkanntermaßen gut ausgebildet, würden aber dadurch unnötigerweise in einem nicht mehr wettbewerbsfähigen Sektor gebunden und könnten nicht zur Wertschöpfung in anderen Sektoren beitragen.

372. Die Förderung jeder weiteren Tonne heimischer Steinkohle wirft nicht zuletzt durch ihre mangelnde **Umweltverträglichkeit** hohe ökonomische wie ökologische Kosten auf. So ergeben sich als **Folgeschäden** des Bergbaus nicht nur erhebliche Beschädigungen von Gebäuden und nicht unerhebliche Verluste an privatem Grundstücks- und Immobilienvermögen. Der Aufschluss neuer Lagerstätten ist zudem mit hohen **Emissionen** an Treibhausgasen wie Kohlendioxid und dem besonders klimawirksamen Methan in Form von Grubengas verbunden. Allein durch den Verzicht auf einen heimischen Abbau könnte bereits ein erheblicher Teil derjenigen Emissionsreduktionen erbracht werden, die der Industrie und dem Stromerzeugungssektor im Rahmen des europaweiten Handels mit Emissionszertifikaten auferlegt werden. Bei der im Ausland vielfach im Tagebau geförderten Steinkohle fallen diese Emissionen in weit geringerem Ausmaß an, sodass durch den Verzicht auf den heimischen Abbau der Treibhausgasausstoß sogar weltweit gesenkt werden könnte.

373. Der **sofortige Ausstieg** aus dem Steinkohlenabbau wäre somit ebenso ökologisch vorteilhaft wie ökonomisch geboten. Während die Einstellung der Fördertätigkeiten unverzüglich erfolgen sollte, würde dies nicht das völlige Ende der Subventionen darstellen. Dies ist allein schon aus Gründen der Einhaltung der Vereinbarungen des Ausstiegsbeschlusses und der **sozialpolitischen Verantwortung** gegenüber den Arbeitnehmern des Bergbaus nicht möglich. Soll die Beschäftigung im Bergbau schneller zurückgefahren werden als im Ausstiegsbeschluss vorgesehen, so müssten entsprechende Anreize geschaffen werden, um die betroffenen Fachkräfte in eine neue Beschäftigung in anderen Wirtschaftszweigen zu vermitteln. Somit darf nicht davon ausgegangen werden, dass die ansonsten zur Unterstützung der Steinkohlenförderung eingesetzten Mittel vollständig für die anstehende Konsolidierung der öffentlichen Haushalte frei würden.

Die Aufgabe, die mit dem Bergbau verbundenen **ökologischen Folgeschäden** auf ein Minimum zu reduzieren und die Zechen in einer verantwortungsvollen Weise zu schließen, nimmt zwangsläufig noch eine geraume Zeit in Anspruch. So werden heutzutage die leeren Flöze aus Kostengründen im Gegensatz zu früher nicht mehr aufgefüllt. Dies hat sogar bergbaubedingte Erdbeben mit entsprechenden Schäden an Gebäuden zur Folge. Finanzielle Mittel aufzuwenden, um zukünftige Schäden dieser Art abzuwenden, ist sinnvoller als mit einem fortgesetzten Kohlenabbau weitere Schäden in Kauf zu nehmen. Die im Ausstiegsbeschluss vorgesehenen Absatzhilfen, die in diesem Fall frei würden, dürften sowohl für die anstehenden sozialpolitischen Maßnahmen als auch zur Finanzierung der Weiterbeschäftigung im Rahmen eines „Reparaturbergbaus“ mehr als ausreichen.

Die subventionierte Beschäftigung im Bergbau sollte anstatt zur fortgesetzten Steinkohlenförderung vorwiegend zur Beseitigung von Schäden und dem verantwortungsbewussten Schließen der Zechen eingesetzt werden. Eine solche Entscheidung würde zugleich weitere ökologische Schäden verhindern und die ökonomischen Belastungen der Gesellschaft reduzieren.

Dies wäre ein klares **Bekenntnis** zum Ende der Subventionierung der Steinkohlenförderung und gegen einen Sockelbergbau, wie er etwa von der Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie (IG BCE) gefordert wird, und würde jegliche Hoffnungen nehmen, bei einer Verschiebung der politischen Machtverhältnisse die Subventionierung im großen Stile wieder aufnehmen zu können. Vor diesem Hintergrund begrüßt der Sachverständigenrat die Absicht der Koalition, zumindest „zum vereinbarten Ausstieg aus dem subventionierten Steinkohlebergbau" zu stehen.

Den Ausbau erneuerbarer Energien intelligenter gestalten

374. Zweifellos neigt sich das Zeitalter der fossilen Energieträger Kohle, Öl und Gas über kurz oder lang seinem Ende zu, während die Ära der **Erneuerbaren Energien** wie der Sonnen- und Windenergie, aber auch der Wasserkraft und der Biomasse bereits begonnen hat. Diese grundsätzliche Einschätzung wird weitgehend von Öffentlichkeit, Politik und Wissenschaft geteilt. Strittig ist allerdings, wie der **Übergang** zwischen diesen Zeitaltern aussehen soll. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt können die meisten alternativen Techniken der Energieumwandlung nicht ansatzweise mit der **Wirtschaftlichkeit** konventioneller Umwandlungstechniken mithalten. Ohne gesetzlichen Zwang und vor allem ohne massive finanzielle Belastungen der Bürger gäbe es aktuell am Markt kaum Strom aus Erneuerbaren Energien.

Dies gilt zumindest für Deutschland, das bei den Erneuerbaren Energien von der Natur nicht begünstigt wird: Deutschland verfügt weder über die Möglichkeit, in erheblichem Ausmaß auf Wasserkraft zu setzen, noch weht jenseits einer schmalen Küstenregion hinreichend viel und beständiger Wind, um die Windkraft zu einer wirtschaftlich ernsten Alternative werden zu lassen. Auch im Hinblick auf die **Photovoltaik**, die Nutzung der Sonnenenergie zur Stromerzeugung, bietet sich Deutschland nicht gerade als Einsatzgebiet an. Die Unbeständigkeit von Wind und Sonne macht es insbesondere nötig, zur Sicherung der durchgehenden Stromversorgung eine entsprechend hohe Erzeugungskapazität an konventionellen Kraftwerken vorzuhalten, mit entsprechend hohen zusätzlichen Kosten.

375. Die deutsche Energiepolitik hat sich nichtsdestotrotz entschlossen, mit der Forcierung der Erneuerbaren Energien nicht auf den technischen Fortschritt zu warten, der nötig wäre, damit diese wirtschaftlich werden. Stattdessen wird insbesondere die heimische Nachfrage nach Photovoltaik-Anlagen durch das **Erneuerbare Energien Gesetz** (EEG) in großem Umfang künstlich angeheizt. Dies ist Folge der Regelung, dass die Erzeuger von Solarstrom diesen vorrangig in das allgemeine Stromnetz einspeisen dürfen und dafür eine Vergütung erhalten, die um ein Vielfaches über dem gültigen Marktpreis liegt. Von besonderem Gewicht ist dabei die Regelung, dass die Vergütung, die zum Zeitpunkt der Installation der Photovoltaik-Anlage gewährleistet wurde, über zwanzig Jahre konstant gehalten wird. Ohne eine solche Vergütung käme kaum ein Hausbesitzer freiwillig auf die Idee, eine solche Anlage zu installieren.

Allein für die zwischen den Jahren 2000 und 2008 in Deutschland installierten Photovoltaik-Anlagen fallen Schätzungen zufolge insgesamt 35 Mrd Euro an zusätzlichen Kosten an, wenn der damit erzeugte Solarstrom zu Börsenpreisen bewertet wird (Frondel et al., 2008). Es taugt

somit keineswegs als internationales Vorbild – dazu wären nur eine besonders zielführende Förderung von Forschung und Entwicklung und richtig gesetzte Anreize für innovatives Handeln in der Lage.

376. Am schwersten wiegt seine **mangelhafte klimapolitische Wirkung**, die Resultat der Koexistenz des EEG mit dem europaweiten Handel mit Emissionszertifikaten für Kohlendioxid ist (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWA, 2004; Monopolkommission, 2009). Die durch den Emissionshandel bedingte effektive Beschränkung der Emissionen nach oben sorgt dafür, dass die Verursacher die Emissionen nicht stärker verringern, als durch die vorgegebene Obergrenze vorgeschrieben wird. Jedes weitere Instrument, das zusätzlich zum Emissionshandel Anreize bieten soll, um Emissionen zu vermeiden, kann daher keine weiteren Impulse zur europaweiten Emissionsminderung setzen. Wiederum zeigt sich, dass die alleinige Betrachtung von **Bruttowirkungen** – hier der durch den Einsatz von Erneuerbaren Energien „vermiedenen“ Emissionen – nicht die richtige Antwort auf die Frage nach der Sinnhaftigkeit von Eingriffen in das Marktgeschehen gibt (Kasten 12). Dies kann nur der Kontrast mit einer hypothetischen Situation ohne diesen wirtschaftspolitischen Eingriff. Die Emissionen würden dann zwar im höheren Maße im deutschen Energiesektor anfallen, aber es ergäbe sich eine entsprechende Verminderung in anderen Bereichen, die in den Emissionshandel eingebunden sind – der tatsächliche **Nettoeffekt** ist vernachlässigbar (Traber und Kemfert, 2009).

377. Darüber hinaus muss die Betrachtung der **Beschäftigungswirkungen** des EEG **ernüchternd** ausfallen. Von den als Bruttoeffekte in den Bereichen der Erneuerbaren Energien geschaffenen Arbeitsplätzen muss man die aufgrund der Finanzierungsnotwendigkeiten nicht entstehenden oder untergehenden Arbeitsplätze in anderen Bereichen abziehen, um zu einer Einschätzung der netto geschaffenen Arbeitsplätze zu gelangen. Insbesondere in der Photovoltaik-Branche gehen allerdings schon die Kosten pro Brutto-Arbeitsplatz selbst bei günstigster Abschätzung weit über 100 000 Euro pro Jahr hinaus. Aufgrund des beständig hohen Anteils an Importen von Photovoltaik-Modulen liegt es nahe, dass die Nettobeschäftigungseffekte im Inland keinesfalls positiv sein können.

378. Die **technologiepolitische Wirkung** des EEG ist ebenfalls **fragwürdig**, denn das EEG setzt nicht auf den Leistungsdruck des Wettbewerbs. Vielmehr wird der routiniertere Umgang mit nicht wettbewerbsfähigen Technologien gefördert. Die heimischen Hersteller von Solarmodulen profitieren davon ebenso wie die ausländischen Hersteller von Photovoltaik-Anlagen. Während in früheren Jahren aufgrund der durch das EEG induzierten hohen Nachfrage und dem dahinter zurückbleibenden heimischen Angebot rund die Hälfte der Module aus dem Ausland importiert wurden, erobern in jüngster Zeit wesentlich kostengünstiger produzierte Module aus Asien den deutschen Markt. Unterdessen sind deutsche Hersteller bei der wirtschaftlich überlegenen Dünnschichttechnologie ins Hintertreffen geraten: Aufgrund der generösen Vergütung in Deutschland wurden statt Dünnschichtmodulen bislang vor allem die weitaus teureren herkömmlichen Photovoltaik-Anlagen in großem Stile verbreitet.

Dies ist besonders bedenklich, da das EEG ursprünglich als ein Versuch konzipiert war, Impulse für die Entwicklung neuer Technologien zu setzen, die sich nach einer Weile selbst tra-

gen. Vordergründig mag die Entwicklung der deutschen Photovoltaik-Industrie wie ein Erfolg wirken. Aber welche technologischen Fortschritte und Beschäftigungswirkungen von der staatlich geförderten Solarindustrie **langfristig** zu erwarten sind, kann nicht mit der Analyse des Status quo beantwortet werden. Den angemessenen Kontrast würde eine Situation darstellen, in der **bessere Anreize** für forschungsorientierte Unternehmen gesetzt worden wären und durch die angemessene Förderung von Grundlagen- und angewandter Forschung und Entwicklung sowie die rechtzeitige Rückführung der Einspeisevergütungen des EEG ein innovatives Klima geschaffen worden wäre. Dann hätten sich heimische Unternehmen allein aus eigener Kraft erfolgreich im Markt durchsetzen müssen. Zweifellos gehören Umwelttechnologien zu den Beschäftigungsmotoren der Zukunft, aber neue Arbeitsplätze werden dort auch ohne das aktive Zutun der Politik entstehen: Bislang wurden durch die fehlgeleitete Förderung für einen vorschnellen Umstieg eher die Weichen für ein langsameres Wachstum gestellt.

379. Vor diesem Hintergrund sollte die Energie- und Klimapolitik vor allem eine stringente **Außenwirtschaftspolitik** – mit dem Ziel international gültiger Kohlendioxid-Preise – verfolgen. Angesichts der globalen Natur des Klimawandels ist die **internationale Koordination**, wie etwa die Ausweitung des europaweiten Handels mit Zertifikaten für Kohlendioxid-Emissionen, der wohl wichtigste Eckpfeiler einer Umweltpolitik, die ökologische Wirkungen erzielen und den Unternehmen die Chance auf einen fairen Wettbewerb belassen will. Flankierend kann die Politik zudem im Bereich der Grundlagenforschung das Bemühen der Unternehmen unterstützen, wachsenden Energiekosten durch eine Erhöhung der Effizienz des Energieeinsatzes entgegenzuwirken. Und wenn sie das Vorhaben verfolgt, Impulse für die Entwicklung neuer Technologien zu geben, dann sollte sie unbedingt darauf achten, sich rechtzeitig genug aus der Förderung **zurückzuziehen**, bevor aus einer innovationspolitischen Maßnahme ein Instrument der vertikalen Industriepolitik wird, die zwar den Geförderten nutzt, aber gesamtwirtschaftlich hohe Kosten verursacht und das Wachstum hemmt. Von daher wäre es sehr enttäuschend, wenn die neue Bundesregierung die Einspeisevergütungen für Photovoltaik nicht rasch zurückführen würde.

III. Innovationspolitik: Wege zum Wachstum

380. Die Innovationspolitik steht vor der Aufgabe, den technologischen Wandel in Märkten zu beflügeln, die durch immer stärkere Verwissenschaftlichung der Produktion, Verkürzung der Innovationszyklen und Globalisierung geprägt sind. Sie kann es daher nicht leisten, den technischen Fortschritt zu planen und zu dirigieren, sondern muss sich vielmehr sinnvollerweise am **Wettbewerb** als Entdeckungsverfahren (von Hayek, 1968) orientieren. Allerdings kann sie den technologischen Wandel durchaus wirksam unterstützen und ihm aktiv Impulse verleihen. Dies erfordert mehr als die – zweifellos unabdingbare – Überwachung einer wettbewerblichen Wirtschaftsordnung: Eine anspruchsvolle Innovationspolitik muss vor allem darauf setzen, die **Infrastruktur für Innovationen** anhand der umfassenden Förderung des Dreiklangs „Bildung – Forschung – Wissenstransfer“ zu stärken, durch geeignete Anreize die kreativen Kräfte des Wettbewerbs so gut wie möglich zu entfesseln und **gezielte Förderung** immer als transparenten und zeitlich begrenzten Entdeckungsprozess auszugestalten.

Aus Sicht des Sachverständigenrates hat die Politik in den vergangenen Jahren im Prinzip den **richtigen Weg** beschritten. So wurden einerseits die Ausgaben für Forschung und Entwicklung aufgestockt. Andererseits wurde mit der **Hightech-Strategie** ein neues Element der Forschungsförderung eingeführt, das grundsätzlich geeignet ist, die Defizite Deutschlands im Bereich der Spitzentechnologien zu reduzieren (EFI, 2009). Jetzt gilt es, trotz der Zwänge der Haushaltskonsolidierung die finanzielle Ausstattung der Forschungs- und Innovationsförderung **weiter auszubauen**. Darüber hinaus sollte konsequent der Anspruch verwirklicht werden, die konkreten Ansätze der Förderung unter dem Eindruck der Erfahrungen weiter zu **verbessern**, gegebenenfalls einzelne Förderansätze wieder aufzugeben und die vielfältigen Anstrengungen noch besser miteinander zu **koordinieren**.

1. Eckpfeiler moderner Innovationspolitik

381. In ihrer Analyse der betrieblichen, sektoralen und volkswirtschaftlichen Innovationsprozesse betont die neuere ökonomische Innovationsforschung, dass private Forschungsaktivitäten stets in **systemische Zusammenhänge** eingebunden sind. Daher können ihre Intensität und ihre Wirkungen nur im Rahmen ihres konkreten, mehr oder weniger forschungsintensiven Innovationssystems bewertet werden, also dem komplexen Zusammenspiel einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure und Institutionen. Aus dieser Grunderkenntnis lassen sich die entscheidenden **Prinzipien** einer zielführenden innovationspolitischen Strategie ableiten: Sie muss ebenso vielschichtig sein wie das Innovationssystem, das sie zu beeinflussen sucht.

Innovationspolitische Strategien: Prinzipien

382. Bereits vor der aktuellen Wirtschaftskrise stand die deutsche Volkswirtschaft im Hinblick auf ihre Wachstumsaussichten vor **langfristigen Herausforderungen**, wie der Anpassung an die zunehmende internationale Arbeitsteilung einerseits und der Bewältigung des demografischen Wandels andererseits. Hinzugekommen ist der Klimawandel, der möglicherweise einen gewissen Wachstumsverzicht erforderlich macht. Zu diesen schweren Aufgaben ist die krisenbedingte Eintrübung der mittelfristigen Wachstumsaussichten hinzugetreten (Ziffer 78). Will eine entwickelte Volkswirtschaft diese Probleme überwinden, so kann das wohl nur im Wege der Forcierung von **Innovationen** gelingen (OECD, 2009a, 2009b). Innovationen sind die Grundlage des technologischen Fortschritts und damit die wesentliche Triebfeder langfristigen wirtschaftlichen Wachstums (Helpman, 2004). Die Betrachtung auf Unternehmensebene zeigt ebenfalls sehr deutlich, dass größere Anstrengungen bei Forschung und Entwicklung später tendenziell einen großen Einfluss auf den wirtschaftlichen Erfolg am Markt haben.

383. Die ökonomische Innovationsforschung hat sich allerdings von einem „linearen Modell“ abgewandt, das eine geradlinige Abfolge zwischen dem Ressourceneinsatz im Innovationsprozess, dessen Zwischenergebnissen und dem volkswirtschaftlichen Wachstum vermutete (Edquist, 1997; Malerba, 2004; Fagerberg, 2005). Stattdessen stehen sektorale und nationale **Innovationssysteme**, die durch vielfältige Interaktionen zwischen den Akteuren unterschiedlicher Ebenen charakterisiert sind, im Mittelpunkt moderner Analysen. In diesen Systemen hängen die Ergebnisse von Forschungsanstrengungen von einem komplexen Zusammenspiel

von Voraussetzungen und Aktivitäten innerhalb des Systems ab (Bowler und Morus, 2005). So kann beispielsweise eine Steigerung der Forschungsausgaben wenig bewirken, wenn die benötigten personellen Ressourcen nicht vorhanden sind und weder durch die Bildungseinrichtungen noch durch eine engagiertere Zuwanderungspolitik rasch bereitgestellt werden können. Das primäre Ziel der Innovationspolitik sollte daher nicht einfach eine Steigerung der Innovationsausgaben sein, sondern deren möglichst sinnvoller Einsatz.

384. Im Zuge dieser theoretischen Neujustierung hat sich das Verständnis der Rolle von Unternehmen, Wissenschaft und Staat im Innovationsgeschehen deutlich gewandelt. So haben im Zuge der Verkürzung der Innovationszyklen, steigender Innovationskosten und eines intensiveren Innovationswettbewerbs in vielen Branchen und Technologiefeldern **kooperative Formen** der Wissensgenerierung an Bedeutung gewonnen. Großunternehmen gehen heutzutage vielfach strategische Allianzen bei der Entwicklung neuer Produkte und Verfahren ein. Die traditionell mit großen Forschungsstätten ausgestattete Forschung der Großunternehmen und der innovative Mittelstand haben sich gleichermaßen „Open Innovation“-Modellen geöffnet, die auf eine stärkere Nutzung **externer Wissensquellen** abzielen (von Hippel, 1988; Chesbrough, 2003). Dies erklärt beispielsweise die Schlüsselrolle von Start up-Unternehmen bei der Entwicklung einiger Spitzentechnologien.

Schließlich hat sich auch das Verhältnis von der zumeist in staatlichen Forschungseinrichtungen betriebenen **Grundlagenforschung** und der **angewandten** Unternehmensforschung im Zeitablauf erheblich gewandelt (Branscomb, 1998). So dürften heute die Interaktionen privater Unternehmen, unabhängiger Forschungseinrichtungen und staatlicher Instanzen im Zuge des technologischen Fortschritts in der „wissensbasierten Ökonomie“ den Innovationsprozess in noch größerem Maße beeinflussen als früher.

385. Allerdings sind der Forschungs- und Entwicklungsprozess sowie die daraus hervorgehenden Innovationen durch verschiedenste Arten des **Marktversagens** gekennzeichnet. Forschung und Entwicklung weisen vielfach positive externe Effekte auf, und daraus hervorgehendes Wissen und Innovationen besitzen in vielen Fällen – wie etwa bei der Grundlagenforschung – den Charakter eines **öffentlichen Guts**. Daher profitieren auch solche Unternehmen von diesen Fortschritten, die selbst nicht aktiv forschen und keine Mittel für Innovationen aufwenden. In der Konsequenz investieren die privaten Akteure zu wenig in diese Aktivitäten, als dies gesamtwirtschaftlich wünschenswert wäre. Hinzu kommt, dass auf allen Ebenen des Forschungs- und Entwicklungsprozesses bis hin zur späteren (kommerziellen) Nutzung von Wissen und Innovationen ein erhebliches Potenzial für **Koordinationsversagen** besteht (Metcalfe, 2005). So behindern Informationsasymmetrien vielfach Forschungspartnerschaften zwischen den verschiedenen beteiligten Akteuren oder die Finanzierung junger, innovativer Unternehmen durch den Finanzmarkt. All dies macht es notwendig, dass der Staat sowohl regulierend als auch als Akteur eingreift.

386. Der Wirtschaftspolitik kommt somit aus gesamtwirtschaftlicher Sicht die entscheidende Aufgabe zu, den **institutionellen Rahmen** für die wirtschaftlichen Akteure so auszugestalten, dass Forschung und Entwicklung und damit auch das langfristige Wachstum befördert wer-

den. Hinsichtlich der **Steuerbarkeit** von betrieblichen, sektoralen oder volkswirtschaftlichen Innovationsprozessen ist jedoch eine gesunde Skepsis angebracht. Bedenkt man die vielfältigen Informationsdefizite und Unwägbarkeiten, die das Streben nach wettbewerbsfähigen Prozessen und Produkten kennzeichnen, dann muss man die staatlichen Möglichkeiten, darauf zielgerichtet Einfluss zu nehmen, tendenziell wohl als **begrenzt** einschätzen. Letztendlich werden Unternehmen vor allem dann den Versuch unternehmen, Innovationen zu erarbeiten, wenn sie sich davon die Verwirklichung ihrer wirtschaftlichen oder strategischen Ziele versprechen, nicht aber, weil sie ihre Regierung dazu auffordert.

387. Vor dem Hintergrund dieser Argumente ist zu prüfen, was die **Innovationspolitik** flankierend tun sollte, um ihre Fördermittel sinnvoll einzusetzen und die Anstrengungen der Wirtschaft so zu stimulieren, dass sich in der Tat eine erhöhte Innovationsfähigkeit und -aktivität einstellen. Es kommt vor allem darauf an, einen attraktiven Rahmen für die Forschungsanstrengungen der Privaten zu setzen, etwa durch die Bereitstellung von Grundlagenforschung, durch geeignete **Anreize** für Forschung und Entwicklung mithilfe verschiedenster Änderungen in den bestehenden Rahmenbedingungen oder durch zusätzliche gezielte Fördermaßnahmen. Es kann aus ökonomischer Sicht dabei nicht darum gehen, dass der Staat das Entdeckungsverfahren des Wettbewerbs außer Kraft setzt, indem er selbst die Prioritäten der technologischen Entwicklung planerisch vorgibt. Stattdessen sollte er private Forschung in enger Kooperation mit Wirtschaft und Wissenschaft fördernd unterstützen, aber nicht lenken. Dies ist umso mehr der Fall, als Innovationspolitik auch aus praktischer Sicht immer nur Anstöße geben kann, aber die Akteure – Hochschulen, Wissenschaftler, Unternehmen – die angestrebte Leistung selbst erbringen müssen.

388. Welche konkrete Ausprägung die Innovationspolitik im Idealfall aufweisen sollte, hängt wesentlich vom nationalen Innovationssystem ab. Eine Innovationspolitik, die in einem jungen Industrieland angemessen ist, das einen großen Nachholbedarf in der technologischen Entwicklung hat, unterscheidet sich wahrscheinlich erheblich von der optimalen innovationspolitischen Strategie in jenen Ländern, die wie Deutschland Vorreiter des technischen Fortschritts darstellen. Eine Erfolg versprechende Innovationspolitik für Deutschland sollte unserer Einschätzung nach **drei zentrale Prinzipien** respektieren: Sie sollte (i) einem umfassenden, konsistenten und transparenten Konzept folgen, das sie offensiv vermittelt, (ii) ihre Priorität durch die Betonung von Wettbewerb, Eigenverantwortlichkeit und -initiative auf wirtschaftliches Wachstum richten und (iii) durch Transparenz, regelmäßige Leistungskontrolle und die temporäre Ausgestaltung ihrer Förderaktivitäten ein positives Reizklima für innovative Leistungen schaffen.

Sie sollte zudem in ihrem Ehrgeiz nicht die Grenzen ihrer Möglichkeiten aus dem Auge verlieren, sondern in der angemessenen **Bescheidenheit** das Erreichen langfristiger Ziele anstreben. Schließlich kann die Volkswirtschaft auch bei bestmöglicher staatlicher Förderung stets nur die Innovationsleistung erbringen, welche die bereits vorhandenen Errungenschaften beim Aufbau von Sach- und Humankapital und Wissen überhaupt zulassen.

Mobilisierung durch konkrete Zielvorgaben

389. Dem ersten Prinzip folgend berücksichtigt eine viel versprechende Innovationspolitik den **Zusammenhang** der Bestandteile des Innovationssystems und stimmt ihre Maßnahmen in dessen verschiedenen Bereichen so aufeinander ab, dass diese bestmöglich ineinander greifen und sich sinnvoll ergänzen. Dazu gehört die Bereitstellung hinreichender **finanzieller Mittel**, um die angestrebten umfassenden Maßnahmen auch durchführen zu können. Außerdem sollten durch die eindeutige Zuweisung von **Verantwortlichkeiten** sowohl eine Zersplitterung der Kompetenzen und parallele Programmangebote vermieden als auch im Fall eines Misserfolgs die angemessenen Adressaten für Kritik klar erkennbar werden. Schließlich kann eine systematische Innovationspolitik nur dann die Unternehmen zu mehr Innovationsleistung aktivieren, wenn sie transparent und nachdrücklich vermittelt wird.

390. Ähnlich wie die Industriepolitik hat die staatliche Forschungs- und Innovationspolitik in Deutschland traditionell eine weitgehend flankierende Rolle eingenommen. Zu einer ersten Säule der **institutionellen Förderung**, die insbesondere die Hochschulen, die Wissenschaftsorganisationen und die Deutsche Forschungsgemeinschaft einbezieht, ist im Zeitverlauf in zunehmendem Maße eine zweite Säule der **Projektförderung** getreten. Mit dem Ausrufen der **Hightech-Strategie** der Bundesregierung im Jahr 2006 war jedoch ein gewisser Politikwechsel zu verzeichnen, denn die **Fördermittel** des Bundes wurden nicht nur aufgestockt, sondern die bestehende Förderung wurde auch stärker als zuvor auf ausgewählte Aktivitäten und Technologien **konzentriert**. So zählen zu den fünf geförderten „Querschnittsaktivitäten“ beispielsweise die Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Wirtschaft sowie Gründungen, zu den 17 geförderten „Innovationsfeldern“ Energie, Umwelt, Nano- und Biotechnologie. Darüber hinaus spricht die Hightech-Strategie bewusst mehrere Ressorts an und bemüht sich um eine **Koordination** der Aktivitäten.

391. Soll es der Forschungs- und Innovationspolitik gelingen, in der ausklingenden Wirtschaftskrise die Basis für eine nachhaltige wirtschaftliche Erholung zu verbessern, dann sollten die **staatlichen Mittel** für Forschung und Innovation trotz der anstehenden Haushaltsprobleme nicht gekürzt werden. Der Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung sieht vor, den Hochschulpakt, den Pakt für Forschung und Innovation sowie die Exzellenzinitiative fortzuführen. In der Tat dürften größere Anstrengungen in diesen Bereichen dringend nötig sein: So weist Deutschland zwar unter den Industrienationen seit Jahrzehnten eine überdurchschnittliche Forschungsintensität auf. Dabei spielte eine aufwändige Industrieforschung in zentralen Branchen des Verarbeitenden Gewerbes eine wichtige Rolle für die Sicherung der Position auf den internationalen Märkten für technologisch hochwertige Güter. Die Stärke der deutschen Produzenten lag insbesondere darin, sich in Bezug auf Qualität und technische Parameter vor Wettbewerbern auszuzeichnen (Streeck, 1999).

Aber trotz dieser Erfolge ist in den industriellen Wertschöpfungsprozessen bereits erhebliches Terrain gegenüber anderen Volkswirtschaften verloren gegangen. Insbesondere die neuen Industrieländer haben in relativ kurzer Zeit Vorsprünge gegenüber der vormals ausschließlich industrialisierten Welt erarbeitet (OECD, 2009a, 2009b). Dies liegt wohl wesentlich auch daran, dass sich **Spitzentechnologien** in Deutschland in den zurückliegenden Jahrzehnten

weniger rasch und auf entschieden schmalerer Basis entwickelt haben als in Nordamerika oder auch in Japan.

392. Deutschland wird seinen Wohlstand im globalen Wettbewerb vermutlich nur dann in gewohntem Umfang ausbauen können, wenn es gelingt, auch künftig den technischen Fortschritt auf den wesentlichen Gebieten an führender Stelle mitzubestimmen. Zwar dürften die direkten Arbeitsplatzeffekte im Bereich der Spitzentechnologien relativ begrenzt sein. Dies gilt aber nicht für Beschäftigungswirkungen, die durch Verbreitung der neuen **Querschnittstechnologien** sowohl in etablierten Industrien als auch in den hiermit verbundenen Dienstleistungssektoren entstehen dürften. Nicht zuletzt stellen Klimaschutz, Energie- und Ressourceneffizienz, die Entwicklung alternativer Energieträger und die Förderung von Gesundheit und Sicherheit Herausforderungen dar, welche sich nur durch neue technologische Lösungen bewältigen lassen. Daher reicht die traditionelle Stärke der deutschen Wirtschaft auf dem Feld hochwertiger Technologien wohl kaum aus, um ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit auf Dauer zu sichern (EFI, 2009). Eine **Fortführung** der Hightech-Strategie, wie sie die neue Bundesregierung anstrebt, ist im Prinzip dazu geeignet, dieser Lücke entgegenzuwirken.

393. Die Hightech-Strategie hat zudem die Basis für eine verbesserte **ressortübergreifende Verzahnung** innovationspolitischer Aktivitäten gelegt. Dieses Bemühen sollte konsequent fortgeführt werden. So besteht durchaus Anlass daran zu zweifeln, ob das deutsche **föderale System** die effizienteste räumliche Verteilung von Innovationskapazitäten herstellt. Beispielsweise sind öffentliche Forschungsausgaben mit erheblichen positiven Externalitäten auf benachbarte Gebietskörperschaften verbunden. Insofern spricht hier sowohl die theoretische (Oates, 1972) als auch die empirische Literatur (Büttner und Schwager, 2004) eher für eine Zuweisung der Kompetenzen auf die Bundesebene, auf der die entsprechenden Effekte internalisiert werden. Darüber hinaus ist zu bedenken, dass bei der Zuteilung von Forschungsausgaben in einem föderalen System möglicherweise regionale Verteilungsaspekte ein zu starkes Gewicht erhalten.

Weitere Koordinationsprobleme resultieren aus einer Mehrfachzuständigkeit von Ressorts der gleichen Ebene. Eine kohärente innovationspolitische Strategie dürfte von einer klaren Zuteilung von **Verantwortlichkeiten** und einer engen Abstimmung von Förderaktivitäten profitieren. Es ist daher anzuregen, den begonnenen Prozess einer verbesserten Abstimmung der innovationspolitischen Aktivitäten zu intensivieren und über die Elemente der Hightech-Strategie hinaus auszudehnen.

394. Eine weitere Voraussetzung für den Erfolg einer innovationspolitischen Strategie dürfte in ihrer **Kommunikation** liegen. Nur wenn es gelingt, das Thema Innovation fest im Zielkanon und dem Selbstverständnis aller Akteure in Wirtschaft und Gesellschaft zu verankern und diese im Sinne einer Aufbruchstimmung dafür zu gewinnen, eigeninitiativ und selbstverantwortlich an ihrem Erfolg zu arbeiten, wird sich die Wachstumsleistung der Wirtschaft tatsächlich durch die Innovationspolitik beflügeln lassen. Dafür gibt es durchaus ein Vorbild. So hat der **Lissabon-Prozess** der Europäischen Union auf ernsthafte Defizite der europäischen

Volkswirtschaften hingewiesen und Handlungsfelder definiert, auf denen die Politik Reformen einleiten und Impulse setzen sollte (Lageman et al., 2007b).

Der Lissabon-Prozess bildete mit seiner Betonung einer weit über den Rahmen einer eng verstandenen Technologiepolitik hinausgreifenden Innovationspolitik einen **mobilisierenden Handlungsrahmen** für die Definition umfassender wirtschafts- beziehungsweise industriepolitischer Konzepte. So wurden in den Mitgliedsländern und auf europäischer Ebene, unter anderem angestoßen durch diesen Prozess, einige Weichen gestellt, um die Position Europas im weltweiten Innovationswettlauf auf lange Sicht zu stärken: Diese Wandlungen betreffen unter anderem eine stärkere Förderung der Forschung in Unternehmen, Reformen der Bildungssysteme im Lichte der Pisa-Ergebnisse und die Harmonisierung der nationalen Strukturen der Hochschulausbildung.

395. Den **intellektuellen Hintergrund** für den Lissabon-Prozess bildete zum einen das geringe Wachstum der europäischen Volkswirtschaften während der 1990er-Jahre und zum anderen ein als zunehmend empfundener **Rückstand** zu den Vereinigten Staaten auf technologischen Zukunftsfeldern. Der Europäische Rat ging bei der Formulierung des Konzepts davon aus, dass die Erfolgsbilanz der Vereinigten Staaten nicht nur auf bessere gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen, etwa die größere Flexibilität der Faktormärkte, sondern auch wesentlich auf deren Forschungsintensität (Ausgaben für Forschung und Entwicklung in Relation zum jeweiligen Bruttoinlandsprodukt) zurückzuführen ist: Sie lag dort im Jahr 2000 bei rund 2,7 vH, in der EU-25 hingegen nur bei 1,8 vH (EU-15: 1,9 vH). Der Rückstand der Europäischen Union gegenüber Japan war sogar noch deutlicher (BMBF, 2008).

Folgerichtig setzte die Lissabon-Strategie stark auf Forschung und Entwicklung, um Innovationen, Wachstum und Beschäftigung zu erzeugen, und warb somit zumindest im Grundsatz für eine Vision der wirtschaftlichen Modernisierung. Allerdings wurden derartige **„technologische Lücken“** seit den 1950er-Jahren immer wieder diagnostiziert, etwa ein Rückstand Westeuropas gegenüber den Vereinigten Staaten (OECD, 1970), der Vereinigten Staaten gegenüber der Sowjetunion und später der Vereinigten Staaten und Westeuropas gemeinsam gegenüber Japan. Diese Einschätzungen haben sich jedoch oft als **wenig fundiert** und flüchtig erwiesen.

396. Die Europäische Union hatte sich vor diesem Hintergrund mit der Vereinbarung des **Lissabon-Prozesses** große gemeinsame Ziele gesetzt. Das im Jahr 2002 in Barcelona beschlossene „Barcelona-Ziel“ sah vor, dass im Jahr 2010 mindestens 3 vH des europäischen Bruttoinlandsprodukts in Forschung und Entwicklung investiert werden sollen. Zwei Drittel der für 2010 angepeilten Ausgaben sollten durch die Wirtschaft, das heißt Unternehmen und private Stiftungen, aufgebracht werden, ein Drittel durch den Staat. Diese Faustregel hat sich eng an der Größenordnung des derzeitigen Verhältnisses von privaten zu staatlichen Ausgaben in den Ländern der Europäischen Union orientiert. Vor dem Hintergrund der historischen Verläufe der Forschungsintensität in den Vereinigten Staaten, in Japan und der Europäischen Union ist das Barcelona-Ziel als **überaus ehrgeizig** einzuordnen (Lageman et al., 2007b).

Spätestens nach der kritischen Zwischenbilanz des „Wim Kok-Berichts“ (EG, 2004) ist klar geworden, dass dieses Vorhaben zum angestrebten Zeitpunkt **nicht** in die Tat **umgesetzt** werden kann, da die gesamtwirtschaftliche Forschungsintensität in Europa weitgehend stagniert, und die angestrebten Reformen zur Unterstützung des Lissabon-Prozesses in den meisten Mitgliedsländern nur zum Teil umgesetzt wurden. Derzeit ist auch **Deutschland** noch vom Barcelona-Ziel entfernt. Im Jahr 2007 wurden hier gemessen am nominalen Bruttoinlandsprodukt 2,54 vH für Forschung und Entwicklung aufgewendet, wobei der Beitrag des Staates bei 0,76 vH und die Forschungsintensität der Privaten bei 1,78 vH lag (Stifterverband, 2009).

397. Nichtsdestoweniger wäre die deutsche Innovationspolitik gut beraten, zu Beginn ihres Neuaufbruchs nach der Wirtschaftskrise wiederum ein eindeutig **quantifiziertes** und mit klarem zeitlichem Horizont verbundenes **Ziel** zu formulieren. Zwar sind erhöhte Forschungsanstrengungen nur ein Ausschnitt aus dem erforderlichen Bündel an Veränderungen, die einen steileren Wachstumspfad ausmachen. Sie werden allein keineswegs automatisch zur Verbesserung der Wettbewerbsposition der forschenden Unternehmen, zu technischem Fortschritt und zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft führen. Aber von der Proklamation dieses Ziels könnte dennoch eine gewisse mobilisierende Wirkung ausgehen.

Es bietet sich daher an, dass sich die Politik wie schon bei der Präzisierung der Lissabon-Strategie der Europäischen Union quantitative Ziele vorgibt, die zwar **ambitioniert** sind, aber im Bereich des **Möglichen** liegen. Orientieren könnte sich ein Zielwert für die Forschungsintensität an dem aus pragmatischen Motiven heraus gesetzten 3 vH-Ziel des Lissabon-Prozesses, wobei auf den öffentlichen Sektor ein Prozentpunkt entfällt. Aus deutscher Sicht handelt es sich um einen Spitzenwert, der lediglich im Jahr 1987 mit nahezu 2,9 vH schon einmal fast erreicht wurde. Für das deutsche Innovationssystem erscheint dieses quantitative Ziel daher nicht abwegig. Als zeitlichen Horizont ließe sich ein Zeitraum bis zum Jahr 2015 anpeilen.

2. Umsetzung in der Praxis

398. Das Vorhaben, ein möglichst fruchtbares Klima für Innovationen zu schaffen, ohne der Versuchung zu erliegen, selbst steuernd einzugreifen, ist eine **anspruchsvolle Aufgabe**, die höchste Anforderungen an die **Kompetenzen** und die Verantwortungsbereitschaft der staatlichen Akteure stellt. Sie müssen sowohl mit ihren Ansprechpartnern auf Augenhöhe diskutieren können als auch die Fähigkeit aufweisen, übergreifende Strategien zu entwickeln. Dabei muss die Politik die Einsicht besitzen, dass die Unterstützung der privaten Wirtschaftsakteure bei der Erarbeitung innovativer Lösungen ebenso einen Entdeckungsprozess darstellt, wie die Suche nach marktwirtschaftlichem Erfolg selbst: Innovationspolitik ist ein **risikoreiches Unterfangen**, dessen Erfolg keineswegs durch gute Planung und Ausführung garantiert werden kann und das deshalb stetig selbst hinterfragt und angepasst werden muss.

Handlungsfelder: Vorrang für Eigeninitiative und Wettbewerb

399. Die Innovationspolitik sollte gleichzeitig auf drei verschiedenen Handlungsfeldern aktiv werden. Erstens sollte sie die geeignete **Infrastruktur** für Innovationen bereitstellen, ausgerichtet am Dreiklang „Bildung – Forschung – Wissenstransfer“. Im Bereich der **Bildungspo-**

litik gilt es, für ein ausreichendes Angebot an qualifizierten Fachkräften zu sorgen, nicht nur in den „MINT-Fächern“ Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik (Ziffern 441 ff.), beispielsweise durch Bemühungen, Jugendliche durch entsprechende Informationsangebote bereits vor dem Schulabschluss für die spätere Ausbildung zu begeistern.

Nicht zuletzt versuchen viele entwickelte Volkswirtschaften sehr intensiv, junge Talente aus dem Ausland anzuwerben, möglichst bereits in der Phase der fortgeschrittenen Ausbildung (OECD, 2008). Entsprechende Vorhaben hat die Europäische Union im Rahmen des Ljubljana-Prozesses im Jahr 2008 angekündigt. Die Attraktivität für qualifizierte **Zuwanderer** dürfte in der Zukunft ebenso über die Wettbewerbsfähigkeit von Volkswirtschaften entscheiden wie die Möglichkeiten, **Familie und Beruf** miteinander zu vereinen. Aus dieser Perspektive wäre die Umsetzung der Vorhaben der neuen schwarz-gelben Regierungskoalition zu begrüßen, das Aufenthaltsrecht zu öffnen und die Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse zu verbessern. Allerdings sollte darauf verzichtet werden, eine Zuwanderung qualifizierter Arbeitnehmer nach sektoralem „Bedarf“ zu steuern. Vielmehr sollte der Arbeitsmarkt für qualifizierte Zuwanderer ohne diese Vorbedingung geöffnet werden.

Im Bereich der **Forschung** und Lehre sollte die Neuausrichtung der Rahmenbedingungen unter den Stichworten „Eigenverantwortung“, „Steuerungskompetenzen“ und „Leistungsdifferenzierung“ intensiviert werden. Dazu gehören das eigenverantwortliche Wirtschaften der Hochschulen in den Bereichen Finanzen, Personal und Organisation, die Organisation der Mittelzuweisung anhand von transparenten und regelmäßig geprüften und in Frage gestellten Zielvereinbarungen, aber auch die Bereitstellung ausreichender finanzieller Mittel. Die Hochschulen sollten bei ihrer Entscheidung über eine Erhebung von Studienbeiträgen frei sein. Zudem sollte es mit langfristigen Vereinbarungen zwischen Hochschulen und Politik abgesichert werden, dass die Studienbeiträge weiterhin zusätzlich zum laufenden Budget zur Verfügung stehen und nicht ersatzweise.

Die Wissenschaft ist mittlerweile zweifellos eine durch und durch internationale Angelegenheit. So sind individuelle Leistungen innerhalb des Fachgebiets transparent und der Beitrag der geleisteten Arbeit hängt entscheidend davon ab, ob sich die Resultate auf internationalem Parkett durchsetzen. Daher ist anzuraten, die **internationale Vernetzung** der Forschung weiter zu fördern. Auch im Bereich der akademischen Lehre sind die Bemühungen des Bologna-Prozesses fortzusetzen, Studiengänge nach internationalen Standards zu strukturieren. Die Aktivitäten im Bereich **Wissenstransfer** bauen auf der Erkenntnis auf, dass Innovationen ohne einen gelungenen Transfer aus der Forschung nicht zustande kommen können. Hier gibt es bereits eine Vielzahl von Ansätzen, deren weitere Professionalisierung angestrebt werden sollte (EFI, 2009).

400. Zweitens sollte die Innovationspolitik private Akteure aus unterschiedlichen Disziplinen und Institutionen beim Aufbau von **Kooperationen** unterstützen, die auf Innovationen abzielen. Neues Wissen wird mittlerweile in starkem Umfang kooperativ generiert, im internationalen Austausch, zwischen Institutionen und Disziplinen, und zwischen Wissenschaft und Wirtschaft. Potenziale zu einer intensivierten Kooperation ergeben sich zwischen universitärer und

außeruniversitärer Forschung: Während die Universitäten einer dezentralen und individuellen Verfassung folgen, welche die Freiheiten von Forschung und Lehre betont, sind in den außeruniversitären Netzwerken Institutionen angesiedelt, die stärker programmatisch ausgerichtet sind. Sie sind auf Grundlagenforschung, auf angewandte Grundlagenforschung oder im Bereich von Naturwissenschaft und Technik auf die Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Marktanwendung spezialisiert.

Gleiches gilt für Kooperationen zwischen Wissenschaft und Wirtschaft: Die industrie- und regionalökonomische Forschung zeigen, dass eine räumliche Zusammenballung von Kompetenzen und nennenswerte regionale Innovationsleistungen in der Praxis häufig gemeinsam auftreten. Bestrebungen, solche **innovativen Milieus**, die auf vorhandener Exzellenz aufbauen, zu unterstützen, stellen prinzipiell eine attraktive Strategie dar, da sie die Vernetzung der regional vorhandenen Akteure fördert. Nicht übersehen werden sollte allerdings, dass sie in der Praxis nicht in jedem Falle erfolgreich sein wird.

Der Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung greift wichtige Aspekte dieser beiden Handlungsfelder auf, wie etwa die Internationalisierung und den Wissenstransfer. Insbesondere weist das Vorhaben, ein „Wissenschaftsfreiheitsgesetz“ zu verabschieden, in die richtige Richtung.

401. Drittens sollte die Innovationspolitik die Privaten bei der Suche nach **technologischen Fortschritten** unterstützen, ohne die Richtung vorzugeben. So gilt es vor allem im Rahmen des Steuerrechts über konkrete **zusätzliche Maßnahmen** zur Flankierung von Forschung und Entwicklung auf Unternehmensebene nachzudenken. Als eine direkte steuerliche Förderung bieten sich Steuergutschriften (Tax Credits) an, die auf qualifizierte Ausgaben für Forschung und Entwicklung gewährt werden (JG 2008 Ziffer 429). Dieses Instrument wird bereits in sehr vielen Ländern in jeweils unterschiedlichem Ausmaß eingesetzt. Ebenfalls wäre es sinnvoll, aktuell bestehende und eher den Innovationsprozess in Deutschland **hemmende Regelungen zu überdenken**, die unter anderem mit der Unternehmensteuerreform 2008 eingeführt wurden (JG 2007 Ziffern 396 ff.).

Dazu gehören unter anderem einerseits die nur noch beschränkte Nutzung von Verlustvorträgen („Mindestbesteuerung“), wodurch die erwarteten Erträge von Forschungs- und Entwicklungsprojekten sinken. Andererseits führt die Zinsschranke unter Umständen zu erhöhten Kosten, wenn Forschung und Entwicklung mit Fremdkapital finanziert werden, und verstärkt aufgrund der Liquiditätswirkung die ohnehin starke Prozyklizität von Forschungs- und Entwicklungsausgaben noch zusätzlich. Andererseits erhöhen die Vorschriften zur Funktionsverlagerung bei multinationalen Unternehmen den Anreiz, die Forschung nicht mehr in Deutschland durchzuführen, oder zumindest durch Steuerplanung die Innovationen wirtschaftlich nicht mehr in Deutschland anfallen zu lassen (Spengel, 2008).

402. Im Vergleich zu den innovationsstärksten OECD-Ländern ist die technologieorientierte Gründungsdynamik in Deutschland sehr gering. Da direkte steuerliche Anreize zumeist nur durch Unternehmen genutzt werden können, die bereits über laufende Erträge verfügen, dis-

kriminieren diese Maßnahmen neu gegründete Unternehmen, die erst in der Zukunft mit entsprechenden Erträgen rechnen. Deshalb sollte ein weiterer Ansatzpunkt für unternehmensbezogene Förderungen die Unterstützung technologieorientierter **Unternehmensgründungen** sein. Derartige Gründungen stoßen tendenziell sowohl in der Gründungsphase als auch bei ihrer Expansion auf kritische Finanzierungsengpässe. Staatliche Förderung kann dort ansetzen oder auch Beratungsleistungen für neu gegründete Technologieunternehmen anbieten. Zusätzlich bietet sich auch hier das Steuerrecht als maßgeblicher Rahmen an, etwa bei der steuerlichen Flankierung von sogenannten Business Angels sowie von Wagniskapital- oder Private Equity-Gesellschaften.

Dies gilt jetzt umso mehr, als die EU-Wettbewerbsaufsicht das bereits formulierte Gesetz zur Modernisierung der Rahmenbedingungen für Kapitalbeteiligungen (MoRaKG) und damit auch das darin enthaltene Wagniskapitalbeteiligungsgesetz gestoppt hat. Damit ist die im Rahmen des MoRaKG vorgesehene Lockerung der bestehenden Regelung zum Mantelkauf hinfällig, die eine restriktive Handhabung von Verlustvorträgen bei Eigentümerwechseln vorsieht. Gerade beim Zugang zu Kapital besteht bei jungen, innovativen Unternehmen großer Handlungsbedarf (Expertise 2008 Ziffern 72 ff.). Deshalb ist es notwendig, einen institutionellen Rahmen für die Finanzierung von jungen technologieorientierten Unternehmen zu schaffen, sodass neu auf den Markt tretende Unternehmen den bestehenden Wettbewerb erhöhen und sich die Restrukturierung der Ökonomie nicht auf bloße Konsolidierung beschränkt, sondern zu einer stetigen Erneuerung führt. Der Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung sieht sowohl Korrekturen bei den genannten steuerlichen Hemmnissen aus der Unternehmensteuerreform 2008 als auch bei den Rahmenbedingungen für die Finanzierung junger Unternehmen vor. Diese Vorhaben sollten rasch umgesetzt werden.

Die Auswahl der speziell zu fördernden Spitzentechnologien ist schließlich ein besonders heikles Thema der Technologieförderung, ist hier doch eine Gratwanderung zwischen einer selektiven Förderung einzelner Industrien und der Ermöglichung ansonsten nicht angestoßener Innovationsaktivitäten zu leisten. Insbesondere steht das Ziel der jüngst implementierten Hightech-Strategie der Bundesregierung, **Innovationsprozesse** in Spitzentechnologien zu fördern, ohne diese staatlicherseits vorzugeben, im Einklang mit einer flankierenden Haltung. Sie unterstützt die private Initiative und schafft die **Grundlagen für Innovationen**. In diesem Sinne ist die beispielsweise mit der Exzellenzinitiative angestrebte Verbesserung der Forschungslandschaft zu verstehen. Gleiches gilt für die Förderung des innovativen Mittelstands im vorwettbewerblichen Bereich im Rahmen der Industriellen Gemeinschaftsforschung (IGF). Im Gegensatz zur Exzellenzinitiative stellt die IGF vornehmlich auf Problemlösungen in Form industriespezifischer Innovationen ab. Schließlich ist auch der Spitzenclusterwettbewerb, der die Vernetzung von Wirtschaft und Forschung fördern soll, bewusst themenoffen gestaltet. Zu begrüßen ist ebenfalls der Prozess der Technologievorausschau des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, der weiter intensiv verfolgt werden sollte. Damit nicht vereinbar wäre allerdings eine direkte Subventionierung von Zukunftsindustrien, die vorab planerisch festgelegt werden müssten.

Steuerung als lernendes System

403. Die effiziente Steuerung einer übergreifenden innovationspolitischen Strategie verlangt, dass die Unterstützung der privaten Wirtschaftsakteure bei der Erarbeitung innovativer Lösungen ebenso einen Entdeckungsprozess darstellt, wie die Suche nach marktwirtschaftlichem Erfolg selbst: Eine erfolgreiche Innovationspolitik kann nicht allein durch gute Planung und Ausführung garantiert werden und muss deshalb stetig selbst hinterfragt und angepasst werden. Dies kann nur mit größtmöglicher **Transparenz** der Innovationspolitik gelingen. Es muss klar sein, welche Mittel sie einsetzt, wer die Empfänger dieser Förderungen sind und welche Leistungen diese im Zuge der Förderung erbracht haben. Dazu gehört zwingend eine regelmäßige Leistungskontrolle im Sinne einer nach dem Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis durchgeführten **Evaluierung** durch unabhängige und sachkundige Dritte, deren Ergebnisse ebenfalls zu publizieren sind. Schließlich ist zu vermeiden, dass Förderstrukturen sich verselbstständigen und institutionell verkrusten. Auf jeder Ebene des innovationspolitischen Geschehens, also auch auf der Ebene der institutionellen Förderung, sind die Aktivitäten daher als **zeitlich begrenzte Projekte** zu konzipieren, deren Existenzberechtigung in regelmäßigen Abständen zu überprüfen ist.

404. Die **Finanzflüsse** durch ein laufendes Monitoring festzuhalten und transparent zu machen, wer wann was erhalten und verausgabt hat, ist eine erste Voraussetzung für eine erfolgreiche Bewertung des Programmerfolgs. Dies ist in der Praxis angesichts der Mehrfachzuständigkeiten und der Vielfalt der Förderprogramme alles andere als eine triviale Aufgabe und erfordert insbesondere die Disziplinierung der Geförderten bei der Erfüllung ihrer Berichtspflichten. Zu dieser Aufgabe gehört auch die klare Zuweisung und Benennung von **Verantwortlichkeiten** auf allen Ebenen der Projektdurchführung. Im Sinne der Transparenz wäre es wünschenswert, wenn die Ergebnisse der Datenerhebungen an zentraler Stelle zusammengeführt und elektronisch publiziert würden. Da der Zugang zum vollständigen Datenmaterial eine unbedingte Voraussetzung für die Überprüfung staatlichen Handelns durch die Wissenschaft ist, ist zudem anzuregen, den freien Datenzugang zu sämtlichen innovationspolitisch relevanten Daten gesetzlich festzuschreiben.

405. Soweit bis jetzt noch nicht erfolgt, bietet es sich an, Mittel ausschließlich im Rahmen von **Förderwettbewerben** zu vergeben, da dadurch nicht nur tendenziell die besten Fördertatbestände ausgewählt, sondern auch die Leistung aller Bewerber insgesamt angehoben werden dürfte. Da Institutionen die Tendenz aufweisen, sich im Zeitablauf zu verselbstständigen, ist es essenziell, dass Programme und Projekte allesamt mit einer **klaren zeitlichen Begrenzung** versehen sind. Wird vom Geförderten ein **spürbarer Eigenbeitrag** verlangt, dann lässt sich dadurch die Ernsthaftigkeit seines Ansinnens überprüfen, was die Gefahr von reinen Mitnahmeeffekten vermindert. Eine überzeugende innovationspolitische Strategie setzt schließlich auf **objektive Bewertungen** ihres Erfolgs oder Misserfolgs, die unabhängig und nachvollziehbar sind und ausnahmslos veröffentlicht werden. Der Ausbau eigenständiger Evaluationskompetenzen beim federführenden Ministerium könnte dazu beitragen, dass Politik, Verwaltung und Wissenschaft bei der Bewertung der innovationspolitischen Weichenstellungen auf Augenhöhe diskutieren und gemeinsam an Verbesserungen der Innovationspolitik arbeiten.

Literatur

Aghion, P. und R. Griffith (2005) *Competition and Growth*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

Anderson, K. (1995) *The Political Economy of Coal Subsidies in Europe*, Energy Policy, 23 (6), 485 - 496.

Bauer, Th., M. Fertig und Ch. M. Schmidt (2009) *Empirische Wirtschaftsforschung: Eine Einführung*, Berlin et al., Springer-Verlag.

Baumol, W. J. (2002) *The Free Market Innovation Machine: Analyzing the Growth Miracle of Capitalism*, Princeton, Princeton University Press.

Beffa, J.- L. (2005) *Pour une nouvelle politique industrielle*, Rapports officiels, Secrétariat général du Gouvernement, Paris.

BMBF, Bundesministerium für Bildung und Forschung (2008) *Bundesforschungsbericht*.

BMWi, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2008) *Renaissance der Industrie und die Rolle der Industriepolitik: Bedeutung des Verarbeitenden Gewerbes und Standortpolitik der Bundesregierung*, Berlin.

BMWi, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2009) *Schlaglichter der Wirtschaftspolitik*, Monatsbericht August 2009, Berlin.

Bowler, P. J. und T. R. Morus (2005) *Making Modern Science: A Historical Survey*, Chicago, The University of Chicago Press.

Boadway, R., N. Marceau und M. Marchand (1995) *Time-Consistent Subsidies to Unlucky Firms*, European Journal of Political Economy, 11, 619 - 634.

Brander, J. und B. Spencer (1985) *Export Subsidies and International Market Share Rivalry*, Journal of International Economics, 18, 83 - 100.

Branscomb, L. M. (1998) *From Science Policy to Research Policy*, in: Branscomb, L. M. und J. H. Keller (Hrsg.), Investing in Innovation: Creating a Research and Innovation Policy that Works, Cambridge, Mass. und London, MIT Press, 112 - 139.

Büttner, T. und Schwager, R. (2004) *Regionale Verteilungseffekte der Hochschulfinanzierung und ihre Konsequenzen*, in: Franz, W., H. J. Ramser und M. Stadler (Hrsg.), Bildung, 33, Wirtschaftswissenschaftliches Seminar Ottobeuren, Tübingen, 251 - 278.

Caballero, R. J. und M. L. Hammour (2001) *Institutions, Restructuring, and Macroeconomic Performance*, in: Dreze, J. und N.Y. Palgrave (Hrsg.), Advances in Macroeconomic Theory, 171 - 193.

Caballero, R. J., T. Hoshi und A. K. Kashyap (2008) *Zombie Lending and Depressed Restructuring in Japan*, American Economic Review, 98 (5), 1943 - 77.

Carliner, G. (1986) *Industrial Policy for Emerging Industries*, in: Krugman, P. (Hrsg.), Strategic Trade Policy and the New International Economics, 147 - 168.

Chaney, P. K. und A. V. Thakor (1985) *Incentive Effects of Benelovent Intervention*, Journal of Public Economics, 26, 169 - 189.

Chesbrough, H. (2003) *Open Innovation.The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*, Boston, Mass., Harvard Business School Press.

Djankov S., O. Hart, C. McLiesh und A. Shleifer (2008) *Debt Enforcement around the World*, Journal of Political Economy, 116 (6), 1105 - 1149.

Eaton, J. und G. M. Grossman (1986) *Optimal Trade and Industrial Policy Under Oligopoly*, Quarterly Journal of Economics, 101 (2), 383 - 406.

Edquist, C. (1997) *Systems of Innovation: Technologies, Institutions and Organizations*, London and Washington, DC., Pinter.

EFI, Expertenkommission Forschung und Innovation (2009) *Gutachten 2009*, Berlin.

EG - Europäische Gemeinschaften (Hrsg.) (2004) *Die Herausforderung annehmen*: *Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung*, Bericht der Hochrangigen Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok, November 2004, Amt für Amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.

Fagerberg, J. (2005) *Innovation: A Guide to the Literature*, in: Fagerberg, J., D. C. Mowery und R. R. Nelson (Hrsg.), The Oxford Handbook of Innovation, Oxford University Press, 1 - 26.

Frondel, M. und Ch. M. Schmidt (2009) *Am Tropf Russlands? Ein Konzept zur empirischen Messung von Energieversorgungssicherheit,* Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 10 (1), 79 - 91.

Frondel, M., R. Kambeck und Ch. M. Schmidt (2007) *Steinkohlenbergbau: Subventionierung um jeden Preis?,* List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 33, 1 - 17.

Frondel, M., N. Ritter und Ch. M. Schmidt (2008) *Photovoltaik: Wo viel Licht ist, ist auch viel Schatten*, List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 34, 28 - 44.

Grossman, G. M. (1986) *Strategic Export Promotion: A Critique*, in: P. Krugman (Hrsg.), Strategic Trade Policy and the New International Economics, a.a.O., 47 - 68.

Hart, O. (2000) *Different Approaches to Bankruptcy*, NBER Working Papers, 7921.

Helpman, E. und P. Krugman (1985) *Market Structure and Foreign Trade*, MIT Press.

Helpman, E., M. J. Melitz und S. R. Yeaple (2004) *Export versus FDI with heterogeneous firms*, American Economic Review, 94 (1), 300 - 316.

Helpman, E. (2004) *The Mystery of Economic Growth*, Harvard University Press, Cambridge.

IWF, Internationaler Währungsfonds (2009) *World Economic Outlook*, Oktober 2009.

Krugman, P. (1986) *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, MIT Press Cambridge.

Lageman, B., U. Neumann und Ch. M. Schmidt (2007a) *Und täglich grüßt die Subvention – Wie kann die erfolgreiche Revitalisierung des Ruhrgebiets gelingen?* Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie, 50(3-4), 232 - 244.

Lageman. B., C. M. Schmidt, D. Engel und M. Rothgang (2007b) *Der Lissabon-Prozess: Anspruch und Realität*, RWI-Schriften, 82, Berlin, Duncker & Humblot.

Malerba, F. (2004) *Sectoral Systems of Innovation. Concepts, Issues and Analyses of Six Major Sectors in Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.

Metcalfe, J. S. (2005) *Systems Failure and the Case for Innovation Policy*, in: Llerena, P. und M. Matt (Hrsg.), Innovation Policy in a Knowledge-Based Economy: Theory and Practice, Berlin et al., Springer-Verlag, 47 - 74.

Miguel, E. und M. Kremer (2004) *Worms: Identifying Impacts on Education and Health in the Presence of Treatment Externalities*, Econometrica, 72 (1), 159 - 217.

Monopolkommission (2005*) Wettbewerbspolitik im Schatten „Nationaler Champions“*, XV. Hauptgutachten 20 02/2003, Nomos Verlag, Baden-Baden, 1 - 51.

Monopolkommission (2009) *Strom und Gas 2009: Energiemärkte im Spannungsfeld von Politik und Wettbewerb*, Sondergutachten 54, Nomos Verlag, Baden-Baden.

Oates, W. E. (1972) *Fiscal Federalism*, Harcourt, Brace, Jovanovich.

OECD (1970) *Gaps in Technology. Comparisons between Member Countries*, in: Education, Research & Development, Technological Innovation, International Economic Exchanges, Paris.

OECD (2008) *The Global Competition for Talent – Mobility of the Highly Skilled,* Paris.

OECD (2009a) *Policy Responses to the Economic Crisis: Investing in Innovation for Long-Term Growth*, June 2009, Paris.

OCED (2009b) *Responding to the Economic Crisis: Fostering Industrial Restructuring and Renewal*, Paris.

Olley, S. und A. Pakes (1996) *The Dynamics of Productivity in the Telecommunications Equipment Industry*, Econometrica, 64 (6), 1263 - 1298.

Porter, M. und M. Sakakibara (2004) *Competition in Japan*, Journal of Economic Perspectives, 18 (1), 27 - 50.

Radetzki, M. (1995a) *Coal in Europe: Implications of Dismantled Subsidies*, Special Issue, Energy Policy, 23 (6), 481 - 575.

Radetzki, M. (1995b) *Elimination of West European Coal Subsidies: Implications for Coal Production and Coal Imports*, Energy Policy, 23 (6), 509 - 518.

Sinn, H.-W. (2002) *The New Systems Competition*, Wiley-Blackwell, Oxford.

Spengel, C., Hrsg. (2008) *Steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung (FuE) in Deutschland – Ökonomische Begründung, Handlungsbedarf und Reformoptionen,* Heidelberg u.a.O.

Steinmeier, F.- W. (2009) *Die Arbeit von Morgen: Politik für das nächste Jahrzehnt*.

Streeck, W. (1999) *Korporatismus in Deutschland. Zwischen Nationalstaat und Europäischer Union*, Theorie und Gesellschaft 45, Campus, Frankfurt und New York.

Stifterverband für die deutsche Wissenschaft (2009) *FuE-Datenreport 2009*.

Traber, T. und C. Kemfert (2009) *Impacts of the German Support for Renewable Energy on Electricity Prices, Emissions, and Firm Profits*, Energy Journal, 30 (3), 166 - 178.

von Hayek F. A. (1968): *Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren*, Kieler Vorträge, NF 56.

von Hippel, E. (1988) *The Sources of Innovation*, Oxford University Press, New York und Oxford.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2002) *„Daseinsvorsorge“ im europäischen Binnenmarkt*, Gutachten für das BMWi, BMWi-Dokumentation Nr. 503.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2004) *Zur Förderung Erneuerbarer Energien,* Gutachten für das BMWA, BMWi-Dokumentation Nr. 534.

SIEBTES KAPITEL

Arbeitsmarkt: Den Blick nach vorne richten – eine Bildungsoffensive starten

Das Wichtigste in Kürze

Die Folgen der schweren Rezession schlugen sich im Jahr 2009 zunächst in überraschend moderater Form auf dem Arbeitsmarkt nieder. Die registrierte Arbeitslosigkeit stieg im Jahresdurchschnitt lediglich auf einen Wert von 3,4 Millionen Personen. Im Jahr 2010 wird sich die Lage jedoch eintrüben. Es wird zu einem Anstieg der Zahl der registriert Arbeitslosen auf knapp 4 Millionen Personen kommen.

Arbeitsmarktpolitik in und nach der Rezession

Eine zentrale Ursache für den bisher moderaten Anstieg der Arbeitslosigkeit war die Nutzung von Kurzarbeit. Insgesamt können die Maßnahmen zur Förderung der Kurzarbeit zustimmend beurteilt werden. Dies schließt jedoch eine Reform der Arbeitslosenversicherung im Sinne eines atmenden Systems nicht aus.

Die sich eintrübenden Arbeitsmarktperspektiven stellen die Wirtschaftspolitik vor immense Herausforderungen. Sie wird den Anstieg der Arbeitslosigkeit nicht verhindern können. Jedoch sollte sie ihn nicht durch kontraproduktive Maßnahmen verstärken. Vor allem kommt es darauf an, Verfestigungstendenzen entgegenzuwirken.

- Die Zuständigkeit bei der Organisation der Leistungen nach dem SGB II muss endlich verfassungskonform geregelt werden. Das „Kooperative Jobcenter“ bei getrennter Aufgabenwahrnehmung stellt einen gangbaren Weg dar.
- Eine Verlängerung der staatlichen Förderung einer Altersteilzeit wäre kontraproduktiv.
- Der Tariflohnpolitik kommt die Aufgabe zu, ihren Beitrag zur Schaffung neuer Arbeitsplätze und zur Arbeitsplatzsicherheit zu leisten.
- Das institutionelle Regelwerk auf dem Arbeitsmarkt muss weiter flexibilisiert werden. Dazu gehören das Tarifvertragsrecht und der Kündigungsschutz. Mindestlöhne sind abzulehnen.

Chancen für Wachstum und Beschäftigung fördern: Eine bildungspolitische Offensive

Eine bildungspolitische Offensive sollte an zwei Schwächen des hiesigen Bildungssystems ansetzen, nämlich dem im internationalen Vergleich mittelmäßigen Bildungsniveau und der Ungleichheit der Bildungschancen, insbesondere für Kinder aus bildungsfernen Elternhäusern. Der Sachverständigenrat regt deshalb einen 10-Punkte-Plan für die Bildungspolitik an:

(1) Erhöhte Förderung der frühkindlichen Bildung, unter anderem durch Erweiterung des Betreuungsangebots für Kinder unter drei Jahren.
(2) Einführung eines obligatorischen Vorschuljahres.
(3) Flächendeckendes Angebot von Ganztagsschulen.
(4) Engere Verzahnung des Übergangs vom Vorschuljahr zur Grundschule sowie von der Grundschule in den Sekundarbereich I mittels einer sechsjährigen Grundschulzeit.
(5) Erhöhung des Wettbewerbs zwischen den Schulen.
(6) Größere Autonomie der Schulen, verbunden mit externen Leistungskontrollen.
(7) Reduzierung der Anzahl der vielfältigen Ausbildungsgruppen und stärkere Modularisierung für kompetenzschwache Jugendliche.
(8) Förderung der notwendigen zusätzlichen Weiterbildung von Arbeitnehmern.
(9) Einheitliche Erhebung von Studienbeiträgen.
(10) Größere Durchlässigkeit der dualen Berufsausbildung hin zu einem Hochschulstudium sowie Förderung dualer Studiengänge.

I. Der Arbeitsmarkt im Sog der schweren Rezession

406. Trotz des stärksten Rückgangs der Wirtschaftsaktivität seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland hat sich der Arbeitsmarkt bisher als **erstaunlich robust** erwiesen. Zwar kam es bereits seit Ende des vergangenen Jahres zu einem leichten Anstieg der Arbeitslosigkeit, allerdings fiel die bisherige Entwicklung im internationalen und historischen Vergleich ziemlich moderat aus. Jedoch wird sich der Arbeitsmarkt dem Sog der Rezession nicht entziehen können (Abschnitt I). Im weiteren Verlauf wird es aller Voraussicht nach zu einem **deutlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit** kommen. Bei der Reaktion auf diese Entwicklung muss die Wirtschaftspolitik ihr Augenmerk auf mögliche Verfestigungstendenzen der Arbeitslosigkeit richten, obschon sich die Arbeitsmarktdynamik in den letzten Jahren etwas verbessert hat (Abschnitt II).

1. Verzögertes Durchschlagen der Rezession auf den Arbeitsmarkt

407. Die vergangenen Jahre waren von einem kräftigen Beschäftigungsaufschwung gekennzeichnet, der im ersten Halbjahr 2009 zunächst zum Erliegen kam und in einen Beschäftigungsabbau einmündete, welcher sich weit ins Jahr 2010 erstrecken dürfte.

Die positive Entwicklung der Beschäftigung in den Jahren vor 2009 war das Ergebnis des lang andauernden konjunkturellen Aufschwungs, der moderaten Tariflohnpolitik sowie den Auswirkungen der Arbeitsmarktreformen (JG 2008 Ziffern 443 ff.). Im Oktober 2008 erreichte die saisonbereinigte Zahl der Arbeitslosen mit 3,2 Millionen Personen ihren Tiefststand. Seitdem ist es insbesondere im ersten Halbjahr 2009 zu einem leichten Anstieg der Arbeitslosigkeit gekommen. Vor dem Hintergrund des massiven Rückgangs der Wirtschaftsaktivität erwies sich der Arbeitsmarkt bisher allerdings als **nahezu krisenresistent**: Die Anzahl der Erwerbstätigen ging im Jahr 2009 lediglich um 6 000 Personen, die der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um 18 000 Personen im Vorjahresvergleich zurück. Hierbei kam es zu einem Anstieg der sozialversicherungspflichtig Teilzeitbeschäftigten. Die Zahl der ausschließlich geringfügig entlohnten Beschäftigten, die zu den Erwerbstätigen zählen, hat hingegen im Jahr 2009 um 58 000 Personen weiter zugenommen. Die Anzahl der Arbeitslosen stieg im Jahresdurchschnitt um 164 000 Personen auf 3,4 Millionen Personen an und damit in weitaus geringerem Maße als befürchtet (Tabelle 31). Der größte Teil des Anstiegs der Arbeitslosigkeit konzentrierte sich auf Westdeutschland, dessen exportorientierte Wirtschaftszweige besonders vom Einbruch des Welthandels betroffen sind.

Selbst unter Berücksichtigung des Rückgangs des Arbeitsangebots und der Änderung der Arbeitslosenstatistik aufgrund der Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente ist die bisherige Stabilität des Arbeitsmarkts erstaunlich. Dies zeigt ein **internationaler Vergleich**: Obwohl Deutschland überdurchschnittlich von der Wirtschaftskrise betroffen war, stieg die Arbeitslosenquote im ersten Halbjahr 2009 – im Gegensatz zu allen anderen OECD-Ländern – im Vergleich zum Vorjahr kaum an (Schaubild 37, Seite 260).

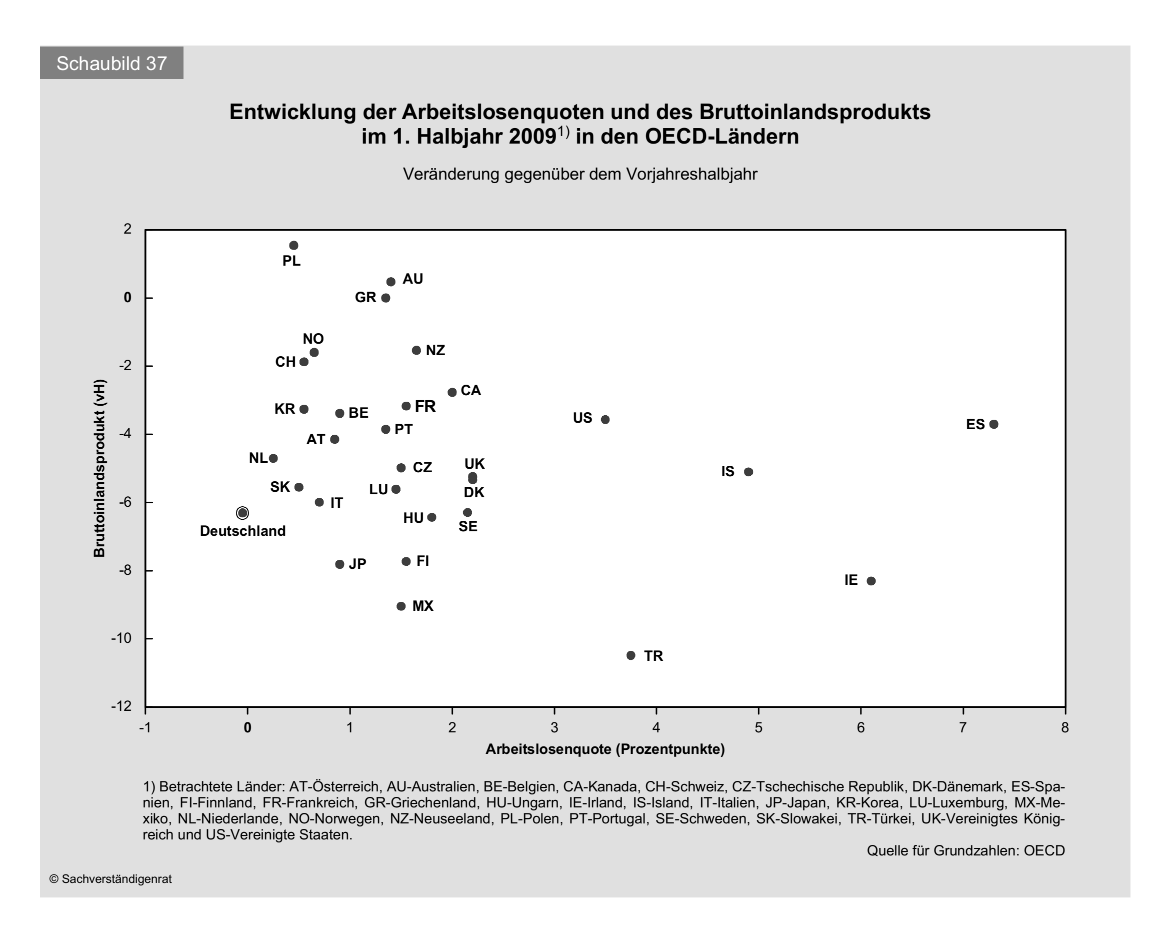
408. Auch im längerfristigen **zeitlichen Vergleich** muss die Arbeitsmarktentwicklung in Deutschland seit dem Ende des Aufschwungs im ersten Quartal 2008 als ungewöhnlich be-

Tabelle 31

Der Arbeitsmarkt in Deutschland[1)]

	2006	2007	2008	2009[2)]	2006	2007	2008	2009[2)]
	Personen							
	Tausend				Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Tausend			
Erwerbspersonen[3)4)]	43 246	43 258	43 361	43 445	– 68	12	103	85
Erwerbslose[5)]	4 250	3 602	3 141	3 250	– 323	– 648	– 461	108
Pendlersaldo[6)]	79	68	59	77	– 15	– 11	– 9	18
Erwerbstätige[7)]	39 075	39 724	40 279	40 273	240	649	555	– 6
Selbstständige	4 391	4 436	4 434	4 417	36	45	– 2	– 17
Arbeitnehmer	34 684	35 288	35 845	35 856	204	604	557	11
Erwerbspersonenpotenzial[8)]	44 515	44 451	44 353	44 218	– 29	– 64	– 98	– 135
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte[9)]	26 365	26 942	27 510	27 492	129	577	568	– 18
Geringfügig entlohnt Beschäftigte insgesamt[9)]	6 725	6 924	7 084	7 304	173	199	160	220
davon:								
ausschließlich geringfügig entlohnt Beschäftigte	4 820	4 862	4 865	4 923	49	42	3	58
im Nebenjob geringfügig entlohnt Beschäftigte	1 905	2 062	2 219	2 381	124	157	157	162
Registriert Arbeitslose[9)10)]	4 487	3 777	3 268	3 432	– 374	– 710	– 509	164
davon:								
im früheren Bundesgebiet ohne Berlin	3 007	2 486	2 145	2 317	– 240	– 521	– 341	171
in den neuen Bundesländern und Berlin	1 480	1 291	1 123	1 115	– 134	– 189	– 168	– 7
Verdeckt Arbeitslose[11)]	1 300	1 251	1 162	1 556	66	– 49	– 89	394
davon:								
im früheren Bundesgebiet ohne Berlin	845	835	773	1 140	50	– 10	– 62	367
in den neuen Bundesländern und Berlin	455	416	389	416	16	– 39	– 27	27
darunter:								
Kurzarbeiter	67	71	107	1 310	– 58	4	36	1203
im früheren Bundesgebiet ohne Berlin	54	52	80	1 132	– 47	– 2	28	1052
in den neuen Bundesländern und Berlin	13	19	27	178	– 11	5	8	151
Gemeldete Stellen[9)12)]	564	621	569	483	151	57	– 52	– 86
	Quoten (vH)							
Arbeitslosenquote[9)13)]	*10,8*	*9,0*	*7,8*	*8,2*	*X*	*X*	*X*	*X*
Quote der offenen und verdeckten Arbeitslosigkeit[14)]	*13,1*	*11,4*	*10,0*	*11,3*	*X*	*X*	*X*	*X*
ILO-Erwerbslosenquote[15)]	*9,8*	*8,3*	*7,2*	*7,5*	*X*	*X*	*X*	*X*

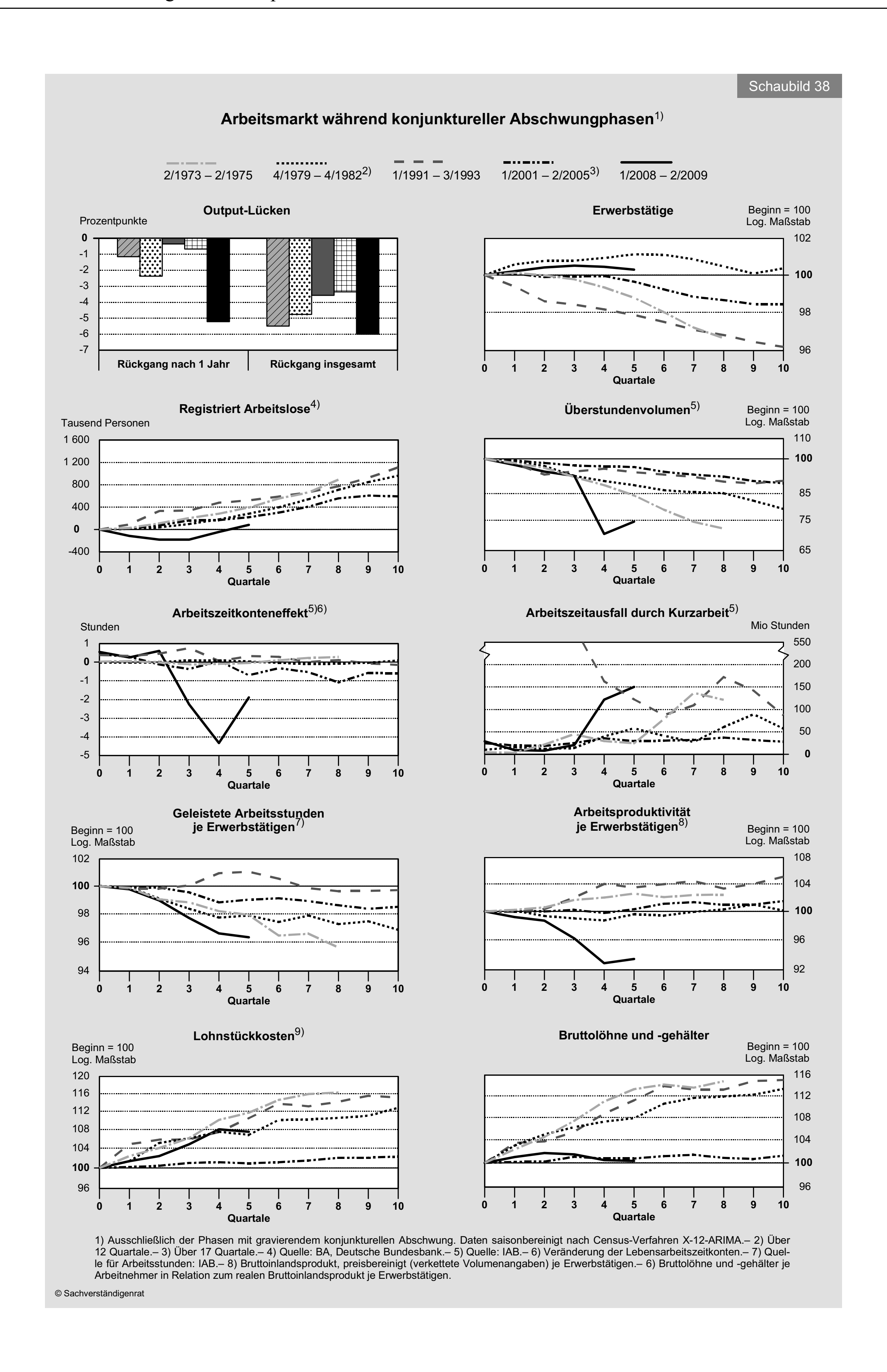
1) Jahresdurchschnitte.– 2) Eigene Schätzung. Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen.– 3) Personen im erwerbsfähigen Alter, die ihren Wohnort in Deutschland haben (Inländerkonzept).– 4) In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.– 5) Abgrenzung nach der Definition der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO).– 6) Saldo aus erwerbstätigen Einpendlern aus dem Ausland/Auspendlern in das Ausland.– 7) Erwerbstätige Personen, die einen Arbeitsplatz in Deutschland haben, unabhängig von ihrem Wohnort (Inlandskonzept).– 8) Quelle: IAB.– 9) Quelle: BA.– 10) Durch die Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente zum 1.1.2009 sind die Ergebnisse nicht mit den Vorjahren vergleichbar.– 11) Erläuterungen siehe Anhang IV A.– 12) Für eine Beschäftigung von voraussichtlich mehr als sieben Kalendertagen.– 13) Registriert Arbeitslose in vH aller ziviler Erwerbspersonen (abhängig zivile Erwerbspersonen, Selbstständige, mithelfende Familienangehörige).– 14) Registriert (offen) und verdeckt Arbeitslose in vH der Erwerbstätigen (Inländerkonzept) abzüglich der Differenz zwischen den registriert Arbeitslosen und den Erwerbslosen (ILO-Definition) einschließlich offen und verdeckt Arbeitslose abzüglich subventioniert Beschäftigte (Inländerkonzept).– 15) Erwerbslose in vH der Erwerbspersonen.



zeichnet werden: Obwohl der Rückgang der Output-Lücke im aktuellen Abschwung deutlich größer war als in allen vorherigen gravierenden Abschwungphasen, reagierten die Unternehmen bisher in nur sehr geringem Umfang mit einem Beschäftigungsabbau (Schaubild 38).

Nach der Definition des Sachverständigenrates liegt ein gravierender Abschwung vor, wenn ein Rückgang der relativen Output-Lücke um mindestens zwei Drittel der jeweiligen Potenzialwachstumsrate mit einer aktuell negativen Output-Lücke einhergeht (JG 2008 Kasten 2). Seit dem Jahr 1970 lassen sich fünf solcher Phasen feststellen (2/1973 bis 2/1975, 4/1979 bis 4/1982, 1/1991 bis 3/1993, 1/2001 bis 2/2005 und 1/2008 bis 2/2009). Eine Abschwungphase beginnt im letzten Quartal des vorangegangen Aufschwungs, also zu dem Zeitpunkt, in dem die Output-Lücke maximal ist. Sie endet in dem Quartal, in dem die Öffnung der Output-Lücke zum Stillstand gekommen ist.

Der Vergleich mit früheren Abschwungphasen liefert erste Ansatzpunkte für eine Erklärung der bisher überraschend geringen Arbeitsmarktwirkungen der Krise (Schaubild 38). Im aktuellen Abschwung griffen die Unternehmen wesentlich stärker auf eine vorübergehende Absenkung der regelmäßigen tariflichen Arbeitszeit, eine Reduktion der Überstunden und einen massiven Abbau der Guthaben auf Arbeitszeitkonten zurück. Zudem kam es zu einem vor allem in seiner Dynamik bisher nicht gekannten Anstieg der Kurzarbeit, zumindest wenn die auf die Sondersituation in Ostdeutschland zurückzuführende Periode Anfang der 1990er-Jahre ausgeklammert wird (Kasten 13, Seite 264).



1) Ausschließlich der Phasen mit gravierendem konjunkturellen Abschwung. Daten saisonbereinigt nach Census-Verfahren X-12-ARIMA.– 2) Über 12 Quartale.– 3) Über 17 Quartale.– 4) Quelle: BA, Deutsche Bundesbank.– 5) Quelle: IAB.– 6) Veränderung der Lebensarbeitszeitkonten.– 7) Quelle für Arbeitsstunden: IAB.– 8) Bruttoinlandsprodukt, preisbereinigt (verkettete Volumenangaben) je Erwerbstätigen.– 6) Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer in Relation zum realen Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen.

© Sachverständigenrat

409. Insgesamt spiegelt der im Vergleich zu vorherigen Rezessionen überproportionale Rückgang des Arbeitsvolumens, insbesondere bei den Arbeitnehmern, eine starke Tendenz zum **Horten von Arbeitskräften** wider. Dieses Verhalten drückt sich nicht nur in einer Reduktion der Arbeitszeit je Arbeitnehmer und folglich ebenso bei der je Erwerbstätigen, sondern zudem in einer Senkung der Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigenstunde aus. Die relativ zu den Lohnkosten stärker fallende Arbeitsproduktivität bewirkt ihrerseits wiederum eine deutliche Erhöhung der Lohnstückkosten.

Die durchschnittlich geleisteten Arbeitsstunden je Arbeitnehmer können grob in ihre verschiedenen Komponenten untergliedert werden. Auf Grundlage der Arbeitsvolumenrechnung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, spielte im Jahr 2009 die Reduzierung der tarifvertraglich vereinbarten Wochenarbeitszeit, beispielsweise in Form von Arbeitszeitkorridoren, mit etwa 40 vH die entscheidende Rolle beim Rückgang der Arbeitszeit je Arbeitnehmer. Rund 25 vH entfielen auf die Inanspruchnahme von Kurzarbeit und jeweils ungefähr 20 vH auf den Abbau von Überstunden und von Guthaben auf den Arbeitszeitkonten. Arbeitszeiterhöhend wirkten dagegen in diesem Jahr vor allem der Rückgang des Krankenstands und die Zunahme der Nebenerwerbstätigkeit.

Überschlagsweise kann für das Jahr 2009 die Bedeutung des Hortens von Arbeitskräften für die Arbeitsmarktentwicklung mit Hilfe einer **Zerlegung der Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts** veranschaulicht werden. Diese Zuwachsrate ergibt sich definitorisch als Summe der prozentualen Veränderungen jeweils der Erwerbstätigenzahl, der Arbeitszeit je Erwerbstätigen sowie der Produktivität je Erwerbstätigenstunde. Wären rein hypothetisch im Jahr 2009 bei einem Rückgang des realen Bruttoinlandsprodukts in Höhe von 5,0 vH die Arbeitszeit je Erwerbstätigen und die Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigenstunde unverändert geblieben, wäre dies rein rechnerisch mit einem Rückgang der Anzahl der Erwerbstätigen in Höhe von rund 2 Millionen Personen einhergegangen. Ein Anstieg der Arbeitsproduktivität in Höhe der langfristigen Trendwachstumsrate hätte zu einem zusätzlichen Rückgang in Höhe von 468 000 Personen geführt (Tabelle 32). Beim hypothetischen Rückgang der Anzahl der Erwerbstätigen um 2,47 Millionen Personen ist zu beachten, dass 89 vH der Erwerbstätigen als Arbeitnehmer und 11 vH als Selbstständige oder mithelfende Familienangehörige tätig sind. Unter „normalen" Bedingungen hinsichtlich Arbeitszeit und Produktivitätsfortschritt wäre mit der Rezession also ein Rückgang der Anzahl der Arbeitnehmer in Höhe von ungefähr 2,2 Millionen Personen verbunden gewesen.

Die Unternehmen haben allerdings nicht mit einem Abbau der Beschäftigten in diesem Umfang, sondern mit einer **Reduktion der Arbeitszeit** um 3,0 vH reagiert. In der verbliebenen Arbeitszeit werden die Beschäftigten mitunter aufgrund der deutlichen Unterauslastung mit weniger produktiven Tätigkeiten, beispielsweise mit nachzuholenden Instandhaltungsarbeiten, der Optimierung von Prozessen, der Aus- und Weiterbildung oder sonstigen nicht direkt produktionsrelevanten Tätigkeiten, beschäftigt (Möller und Walwei, 2009). Folglich sank die **Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigenstunde** um 2 vH. Diese beiden Effekte fangen den größten Teil der Unterbeschäftigung auf, sodass die Anzahl der Erwerbstätigen ungefähr konstant blieb.

Tabelle 32

Zerlegung der Zuwachsrate des realen Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2009[1)]

	Veränderungsrate	Effekt auf die Anzahl der Erwerbstätigen[2)]	
	vH		Tausend Personen
Reales Bruttoinlandsprodukt (1)	*– 5,0*	*– 5,0*	–1 999
Trend der Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigenstunde[3)] (2)	*+ 1,2*	*– 1,2*	– 468
(1) + (2)		*– 6,1*	–2 467
Abweichung der Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigenstunde vom Trend (3) .	*– 3,2*	*+ 3,2*	+1 275
Arbeitszeit je Erwerbstätigen (4)	*– 3,0*	*+ 3,0*	+1 212
(1) + (2) + (3) + (4)		*+ 0,0*	+ 19

1) Eigene Schätzung. Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen.– 2) (+) bedeutet eine Entlastung und (–) eine Belastung.– 3) Trendberechnung nach den Werten der Jahre 2000 bis 2009.

410. Der in dieser Rezession zu beobachtende, ungewöhnlich ausgeprägte Verzicht auf Entlassungen hat zwei Ursachen. Erstens haben die Unternehmen die Kosten der Weiterbeschäftigung (Remanenzkosten) trotz Unterauslastung der Kapazitäten weitaus geringer eingeschätzt als die Summe aus Entlassungskosten sowie späteren Such- und Einstellungskosten. Die Remanenzkosten wurden durch veränderte Regelungen zur Kurzarbeit gesenkt, sodass ein Beschäftigungsabbau erst als letzte Maßnahme angesehen und versucht wurde, die Beschäftigten durch den Erlass von Einstellungsstopps, durch Umstrukturierungen sowie durch die Kürzung von Arbeitsentgelten und Arbeitszeiten im Unternehmen zu halten (Heckmann et al., 2009). Neben der Reduktion der Remanenzkosten durch veränderte Regelungen zur Kurzarbeit und einer größeren Flexibilität bei der tarifvertraglichen Wochenarbeitszeit spielt hierbei die im Vergleich zu früheren Phasen einer Konjunkturschwäche möglicherweise größere Sorge der Unternehmen vor Problemen bei der Einstellung von qualifizierten Arbeitskräften in der nächsten Aufschwungphase eine entscheidende Rolle (Koppel und Plünnecke, 2009; Institut der deutschen Wirtschaft, 2009a und 2009b).

Zweitens mag die im aktuellen Abschwung besonders hohe Hortung von Arbeitskräften Ausdruck der Besonderheit der derzeitigen Rezession sein. Zum einen ging der massive Einbruch der Produktion seit dem Herbst 2008 mit einem erheblichen Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Unsicherheit einher. In solchen Situationen neigen Unternehmen zu einer Politik des Abwartens (Expertise 2009). Zum anderen wirkte sich die Krise in besonderem Maße auf solche Wirtschaftszweige aus, in denen die oben geschilderten Anreize zum Horten von Arbeitskräften besonders hoch sind. Betroffen sind vor allem die exportorientierten **Wirtschaftszweige des Produzierenden Gewerbes**. Gerade hier ist die Sorge vor einem Fachkräftemangel, vor allem aus dem Bereich der sogenannten MINT-Fächer (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik), besonders ausgeprägt. Hinzu kommt, dass es in den letzten Jahren einem Großteil der Unternehmen gelang, ihre Wettbewerbsfähigkeit in erheblichem Umfang zu steigern und Eigenkapital- und Liquiditätsreserven anzulegen. Dies wurde dadurch unterstützt, dass die Lohnentwicklung über einen beträchtlichen Zeitraum hinter den Produktivitätssteigerungen zurückblieb. Die Unternehmen waren somit zu Beginn der Krise in einer deutlich bes-

seren Position als bei früheren Rezessionen und konnten die finanziellen Belastungen durch eine Weiterbeschäftigung trotz ausbleibender Umsätze zunächst schultern (Ziffern 80 ff.).

411. Da für das nächste Jahr mit einem nur verhaltenen Erholungsprozess und weiterhin stark unterausgelasteten Kapazitäten zu rechnen ist, wird es angesichts der Belastung durch die Remanenzkosten, welche zu tragen viele Unternehmen nicht länger in der Lage sein werden, zu einer deutlichen Ausweitung von Entlassungen kommen. Es ist davon auszugehen, dass die **Zahl der Arbeitslosen** gegen Ende des kommenden Jahres auf knapp 3,9 Millionen Personen ansteigen wird (Ziffern 99 f.). Die von den Unternehmen momentan gehorteten Arbeitskräfte in Höhe von 2,2 Millionen Beschäftigten in Verbindung mit einer wohl zumindest bis zum Jahr 2012 negativen Output-Lücke deutet zudem darauf hin, dass die Wirkungen der Krise im kommenden Jahr deutlich stärker zu spüren sein werden. Zudem ist zu befürchten, dass es in der ersten Phase des kommenden Aufschwungs, wenn überhaupt, nur zu einer zögerlichen Belebung am Arbeitsmarkt kommen dürfte.

Kasten 13

Kurzarbeit als Instrument zur Beschäftigungssicherung in Krisenzeiten

Die Kurzarbeiterregelung unterscheidet das **konjunkturelle Kurzarbeitergeld** (§ 170 SGB III) zur Verhinderung eines Beschäftigungsabbaus bei einem vorübergehenden Nachfrageeinbruch, das **Saison-Kurzarbeitergeld** (§ 169 Satz 2 in Verbindung mit § 175 SGB III) zur Überbrückung von saisonalen Nachfrageeinbrüchen vor allem im Baugewerbe und **das Transferkurzarbeitergeld** für betriebliche Restrukturierungsmaßnahmen (§ 216b SGB III). Im Jahr 2009 wurde davon meistens die konjunkturelle Kurzarbeit zur Abfederung des massiven wirtschaftlichen Einbruchs eingesetzt.

Unternehmen können **konjunkturelle Kurzarbeit** bei einem erheblichen Arbeitsausfall mit Entgeltausfall in Anspruch nehmen. Dieser entstand vor den Änderungen der Kurzarbeiterregelung, wenn „im jeweiligen Kalendermonat (Anspruchszeitraum) mindestens ein Drittel der in dem Betrieb beschäftigten Arbeitnehmer von einem Entgeltausfall von jeweils mehr als zehn Prozent ihres monatlichen Bruttoentgelts betroffen ist“ (§ 170 Absatz 1 Nummer 4 SGB III). Arbeitnehmer bekommen in der Zeit der Kurzarbeit 60 vH, bei Elternschaft 67 vH, der Nettoentgeltdifferenz von der Bundesagentur für Arbeit erstattet.

Im Jahr 2009 traten **drei Änderungen der Kurzarbeiterregelung** durch Rechtsverordnungen in Kraft:

Die **erste Änderung** wurde im November 2008 im Rahmen des Gesetzes zur „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“ beschlossen. Danach wurde die Verlängerung der Bezugsfrist für das Kurzarbeitergeld **von 12 Monate auf 18 Monate** ab 1. Januar 2009 für alle Arbeitnehmer, deren Anspruch bis zum 31. Dezember 2009 besteht, erhöht. Des Weiteren stehen seitdem für die Förderung von Qualifizierungsangeboten während der Kurzarbeit Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds zur Verfügung.

Die **zweite Änderung** der Kurzarbeiterregelung trat rückwirkend zum 1. Februar 2009 mit dem „Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland“ (Konjunkturpaket II) in Kraft. Diese bis Ende 2010 befristete Regelung betrifft mit der Einführung des § 421t SGB III die Inanspruchnahme der Kurzarbeit und Qualifizierung. Demnach müssen nur noch 10 vH der Beschäftigten und nicht mehr wie bisher ein Drittel von einem Entgeltausfall betroffen sein. Außerdem müssen Betriebe bei der Antragstellung keine Minusstunden mehr vorweisen und tarifliche

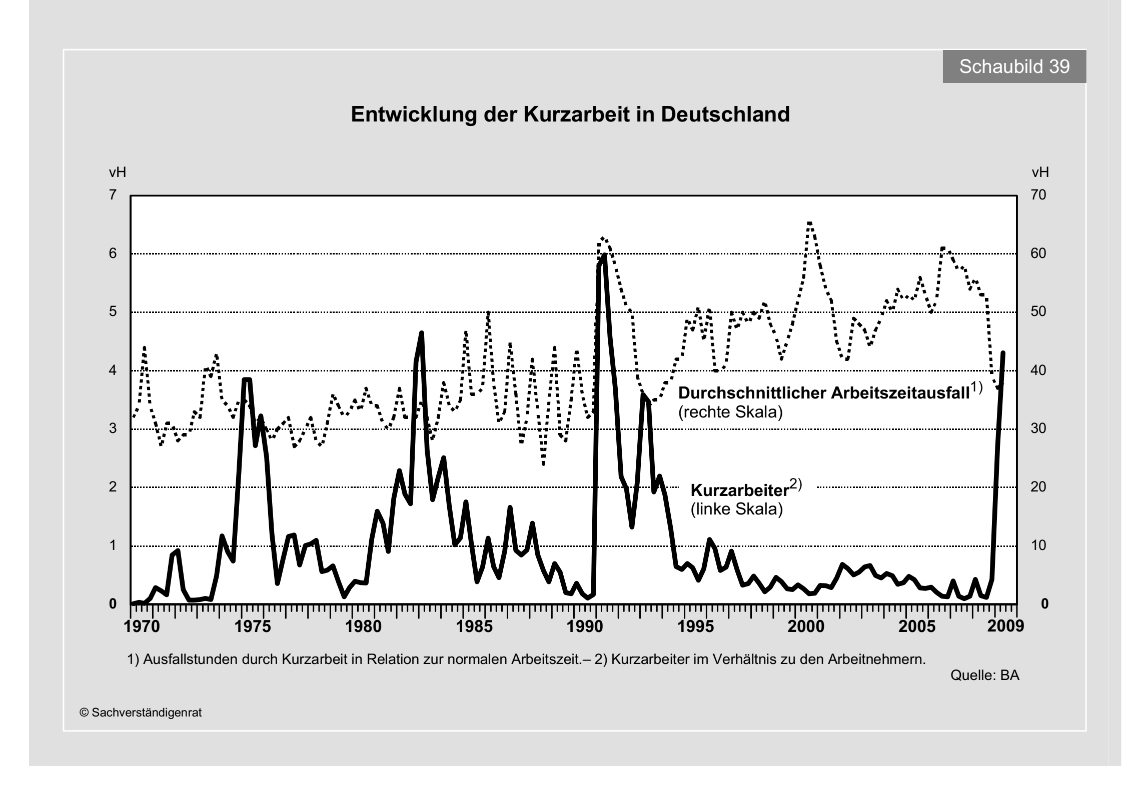
Beschäftigungsvereinbarungen in Form von Arbeitszeitverkürzungen nicht eingelöst worden sein. Die Agenturen für Arbeit erstatten die Hälfte der Beiträge zur Sozialversicherung, die auf Kurzarbeit entfallen. Führen die Unternehmen während der Zeit der Kurzarbeit Weiterbildungsmaßnahmen durch, übernimmt die Arbeitslosenversicherung fortan die Sozialversicherungsbeiträge vollständig. Sie erstattet auf Antrag die Kosten für Qualifizierungsmaßnahmen bei gering qualifizierten Mitarbeitern voll. Bei qualifizierten Mitarbeitern werden die Lehrgangskosten je nach Art der Qualifizierung und Betriebsgröße zwischen 25 vH und 80 vH ersetzt. Der Nutzerkreis wurde um Leiharbeitnehmer und befristet Beschäftigte erweitert und die Antragsstellung sowie das Verfahren zum Kurzarbeitergeld vereinfacht.

Die **dritte Änderung** trat unter dem Namen **„Kurzarbeitergeld plus“** mit Wirkung zum 1. Juli 2009 in Kraft und gilt befristet bis zum 31. Dezember 2010. Die maximale Bezugsdauer für Kurzarbeitergeld wurde nochmals **von 18 Monate auf 24 Monate** verlängert. Des Weiteren erstattet die Bundesagentur für Arbeit dem Arbeitgeber ab dem siebten Monat des Bezugs von Kurzarbeitergeld für alle seine Betriebe auf Antrag 100 Prozent der von ihm allein zu tragenden Beiträge zur **Sozialversicherung in pauschalierter Form**. Zudem muss bei einer Unterbrechung von drei Monaten und länger innerhalb der Bezugsfrist keine neue Anzeige des Arbeitsausfalls bei der Agentur für Arbeit erfolgen.

Schon in früheren Abschwungphasen wurde das Instrument der Kurzarbeit zur Abfederung konjunktureller Problemlagen intensiv genutzt. So kam es in Westdeutschland Mitte der 1970er-Jahre und in der ersten Hälfte der 1980er-Jahre zu einem deutlichen und im Ausmaß mit der aktuellen Entwicklung vergleichbaren Anstieg. In der aktuellen Rezession auffällig ist hingegen die abrupte Erhöhung, die lediglich mit der Phase **nach dem Vereinigungsboom in den Jahren 1993 und 1994** vergleichbar ist (Schaubild 39). Allerdings war die Entwicklung zur Mitte der 1990er-Jahre vor allem Ausdruck der massiven Inanspruchnahme von Transferkurzarbeit in Folge der Schließung und Restrukturierung vieler ostdeutscher Unternehmen (Brenke und Zimmermann, 2009).

Schaubild 39

Entwicklung der Kurzarbeit in Deutschland



1) Ausfallstunden durch Kurzarbeit in Relation zur normalen Arbeitszeit.– 2) Kurzarbeiter im Verhältnis zu den Arbeitnehmern.

Quelle: BA

© Sachverständigenrat

Der deutliche Rückgang der Kurzarbeit Mitte der 1990er-Jahre und das Verharren auf niedrigem Niveau bis zum Jahr 2008 ist auf die Änderung der gesetzlichen Regelungen zurückzuführen. Die Voraussetzungen für eine Inanspruchnahme wurden schärfer gefasst und ab dem Jahr 1989 wurde die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge sukzessive zurückgenommen. Seit dem Jahr 1994 mussten die Betriebe die Beiträge zur Sozialversicherung bezogen auf 80 vH des Entgeltausfalls vollständig tragen, also neben dem Arbeitgeberanteil auch den entsprechenden Arbeitnehmeranteil zahlen. Zunächst „untergesetzlich", also lediglich in den Durchführungsanweisungen der Bundesagentur für Arbeit zur Gewährung von Kurzarbeitergeld, dann aber mit der Einführung des SGB III im Jahr 1998 wurde bestimmt, dass die Betriebe alle Arbeitszeitpolster abgebaut und Arbeitsmarktflexibilitäten ausgenutzt haben mussten, bevor Kurzarbeit in Anspruch genommen werden konnte (IAB, 2009a).

Der unternehmerischen Entscheidung über die Optionen Kurzarbeit oder Entlassungen liegt ein Vergleich zwischen den beiden diesbezüglichen Kosten zugrunde, also den Kosten der Kurzarbeit (**Remanenzkosten**) und der Summe aus Entlassungs-, Such-, Einstellungs- sowie Einarbeitungskosten (**Opportunitätskosten**). Remanenzkosten entstehen unter anderem aufgrund von Lohnnebenkosten und Zuschüssen sowie tarifvertraglichen Regelungen bei Kurzarbeit. Daher sinken die Personalkosten bei Kurzarbeit unterproportional mit dem Arbeitszeitausfall. Die Remanenzkosten pro Ausfallstunde durch Kurzarbeit betragen in den ersten sechs Monaten ungefähr 35 vH der gesamten Lohnkosten je Arbeitsstunde. Mit der pauschalierten vollen Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge ab dem siebten Monat Kurzarbeit reduzieren sich die Remanenzkosten auf 24 vH (Bach und Spitznagel, 2009). Bei tarifvertraglichen Regelungen müssen die Unternehmen einen deutlich größeren Anteil der Personalkosten weiter tragen. Beispielsweise ist in einer Reihe von Branchen eine tarifvertragliche Aufstockung des gesetzlichen Kurzarbeitergelds auf 75 vH bis 100 vH des Nettoarbeitsentgelts vereinbart, wie etwa bei der Chemischen Industrie auf 90 vH (WSI, 2009).

Für die **Prognose der Arbeitsmarktentwicklung** stellt der Verlauf der Kurzarbeit einen großen Unsicherheitsfaktor dar. Zum einen ist fraglich, wie lange die Unternehmen Kurzarbeit in Anspruch nehmen und zum anderen ist der Anteil der Personen, die danach arbeitslos werden, unbekannt. Informationen über die Bezugsdauer in vergangenen Abschwungphasen könnten hier Anhaltspunkte liefern. Im Abschwung der Jahre 1993 bis 1994 setzten die meisten Unternehmen in Westdeutschland Kurzarbeit für eine Dauer von neun bis elf Monaten ein. Nimmt man die gleiche Dauer für die jetzige Krise an, kann bis Ende des Jahres 2009 ein deutlicher Rückgang der Kurzarbeiterzahl erwartet werden.

2. Bewegungsvorgänge und Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt

412. Vor dem Hintergrund der zu erwartenden Verschlechterung der Arbeitsmarktlage stellt sich für die Wirtschaftspolitik die Frage, wie auf den sowohl kurz- als auch mittelfristig zu erwartenden Anstieg der Arbeitslosigkeit zu reagieren ist. Die Wirtschaftspolitik muss ihr Augenmerk auf mögliche Verfestigungstendenzen der Arbeitslosigkeit richten. Solche Hysterese-Effekte haben erfahrungsgemäß häufig zur Folge, dass die Beschäftigungshöhe nach Beendigung der Rezession nicht wieder auf das ursprüngliche Niveau von vor der Krise zurückkehrt, beispielsweise weil die Langzeitarbeitslosigkeit ansteigt, mit der ein Verlust an Humankapital und eine Stigmatisierung der Betroffenen einhergeht.

Eine diesbezügliche Analyse erfordert zunächst genauere Einblicke in die hinter den oben dargestellten Bestandsgrößen verborgene **Arbeitsmarktdynamik**, deren Kenntnis wichtige Aufschlüsse über die Gefahr einer Verfestigung der Arbeitslosigkeit geben kann. Dabei ist es zudem notwendig, die **Betroffenheit** unterschiedlicher Personengruppen sowohl vom aktuellen Abschwung als auch von noch immer bestehenden, nicht konjunkturbedingten Problemen am deutschen Arbeitsmarkt herauszuarbeiten.

413. Die der Arbeitslosigkeit zugrunde liegende Dynamik lässt sich zunächst anhand von Stromgrößen, also Zu- und Abgängen zwischen den Zuständen Arbeitslosigkeit, Beschäftigung und Nichterwerbstätigkeit, jeweils in einem Zeitraum, veranschaulichen. Die Angaben über Abgänge und Zugänge von Arbeitslosen aus dem beziehungsweise in den ersten Arbeitsmarkt zeigen, dass es in den Jahren 2006 bis 2008 zu einem deutlichen Anstieg der Fluktuation zwischen den Zuständen Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit gekommen ist (Tabelle 33). Ursächlich für diese höhere Arbeitsmarktdynamik dürften die Wirkungen der Arbeitsmarktreformen sowie die konjunkturelle Aufwärtsbewegung gewesen sein. In der aktuellen Rezession ist bis einschließlich September 2009 der Zugang in Arbeitslosigkeit aus dem ersten Arbeitsmarkt zwar größer als der Abgang; der Anteil der Arbeitslosen, die eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt antreten, ist mit 7,2 vH jedoch immer noch deutlich höher als in den Jahren 2006 und 2007. Diese weiterhin **hohe Fluktuation** erscheint umso bemerkenswerter als sich viele Unternehmen aufgrund der Krise mit Einstellungen zurückhalten.

Tabelle 33

Abgänge aus und Zugänge in Arbeitslosigkeit[1)]

Abgangsquoten/Zugangsquoten in vH

Zeitraum	Langzeitarbeitslose[2)]				Arbeitslose, insgesamt[2)]				Nachrichtlich:
		darunter:				darunter:			Langzeitarbeitslose
	insgesamt	1. Arbeitsmarkt	2. Arbeitsmarkt	Maßnahmen der AAMP[3)]	insgesamt	1. Arbeitsmarkt	2. Arbeitsmarkt	Maßnahmen der AAMP[3)]	Bestand[4)] / Zugang[5)]
	Abgänge aus Arbeitslosigkeit[6)]								
2006	7,5	1,8	1,1	1,0	13,9	5,6	1,3	2,1	40,8
2007	8,5	1,8	1,3	1,3	16,3	6,8	1,4	2,7	39,8
2008	8,5	1,8	1,5	1,5	18,1	7,5	1,6	3,7	36,3
2009[a)]	7,8	1,5	1,3	1,9	17,5	7,2	1,4	4,6	29,4
	Zugänge in Arbeitslosigkeit[6)]								
2006	.	.	.	.	13,2	6,9	0,7	1,5	6,7
2007	.	.	.	.	15,3	7,6	1,2	1,9	5,0
2008	.	.	.	.	17,9	9,2	1,3	3,3	6,5
2009[a)]	.	.	.	.	19,1	10,1	1,3	3,8	6,7

1) Jahresdurchschnitte; ohne die Ergebnisse von zugelassenen kommunalen Trägern und ohne Abgänge wegen Arbeitsunfähigkeit.– 2) Langzeitarbeitslose/Arbeitslose gemessen am Bestand aller Langzeitarbeitslosen/Arbeitslosen in vH.– 3) Abgänge/Zugänge in Weiterbildungs- und Trainingsmaßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (AAMP).– 4) Anteil an allen Arbeitslosen.– 5) Anteil der Übergänge in Langzeitarbeitslosigkeit in vH des Bestands von Langzeitarbeitslosen.– 6) Auf der Grundlage von Monatsdaten.– a) Bis einschließlich September.

Quelle: IAB

Die Anzahl der **Langzeitarbeitslosen** war im Oktober 2009 im Vergleich zum Vorjahresmonat um 85 000 Personen auf 910 000 Langzeitarbeitslose gesunken. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen, gemessen an allen Arbeitslosen, hat sich dabei merklich stärker verringert, als die Zahl der Arbeitslosen. Die Abgänge aus der Langzeitarbeitslosigkeit waren allerdings zu 64 vH auf einen Wechsel in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik oder in die Nichterwerbstätigkeit zurückzuführen. Insgesamt gesehen hat sich damit im Jahr 2009 die Verfestigung auf dem Arbeitsmarkt weiter abgebaut.

414. Bezüglich der **Betroffenheit und Dauer** der Arbeitslosigkeit ergeben sich erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Altersgruppen (Tabelle 34). So waren im Jahr 2008 Personen im Alter unter 25 Jahren im Gegensatz zu Erwachsenen (25-jährige bis unter 50-jährige Personen) mehr als doppelt so häufig von Arbeitslosigkeit betroffen. Dafür war die Dauer der Arbeitslosigkeit für jüngere Erwerbspersonen um mehr als die Hälfte kürzer, was die Gefahr einer Verfestigung der Arbeitslosigkeit verringert. Im Vergleich zur Arbeitslosigkeit Erwachsener relativiert sich damit die Gefahr einer sich verfestigenden Jugendarbeitslosigkeit. Jüngere Arbeitnehmer sind zwar häufiger von Arbeitslosigkeit betroffen, finden aber schneller wieder einen Arbeitsplatz. Allerdings geben diese Resultate keine Auskunft über die Mehrfacharbeitslosigkeit ein und derselben Person, sodass unter diesem Aspekt das Problem der Jugendarbeitslosigkeit nicht kleingeschrieben werden kann.

Tabelle 34

Arbeitslosigkeit nach Altersgruppen und Geschlecht

Jahresdurchschnitte 2008

Geschlecht	Altersgruppe			
	insgesamt	unter 25 Jahren	25 bis unter 50 Jahren	50 bis unter 65 Jahren
	Arbeitslosenquoten[1)] (vH)			
Insgesamt	*7,8*	*7,0*	*8,1*	*8,4*
Männer	*7,5*	*7,4*	*7,7*	*7,9*
Frauen	*8,2*	*6,5*	*8,5*	*9,1*
	Abgeschlossene Dauer der Arbeitslosigkeit[2)] (Wochen)			
Insgesamt	38,1	13,9	38,9	61,0
Männer	34,4	13,4	35,9	54,1
Frauen	42,4	14,6	42,4	68,3
	Betroffenheit von Arbeitslosigkeit[1)3)] (vH)			
Insgesamt	*10,6*	*26,2*	*10,8*	*7,2*
Männer	*11,3*	*28,7*	*11,2*	*7,6*
Frauen	*10,0*	*23,2*	*10,4*	*6,9*

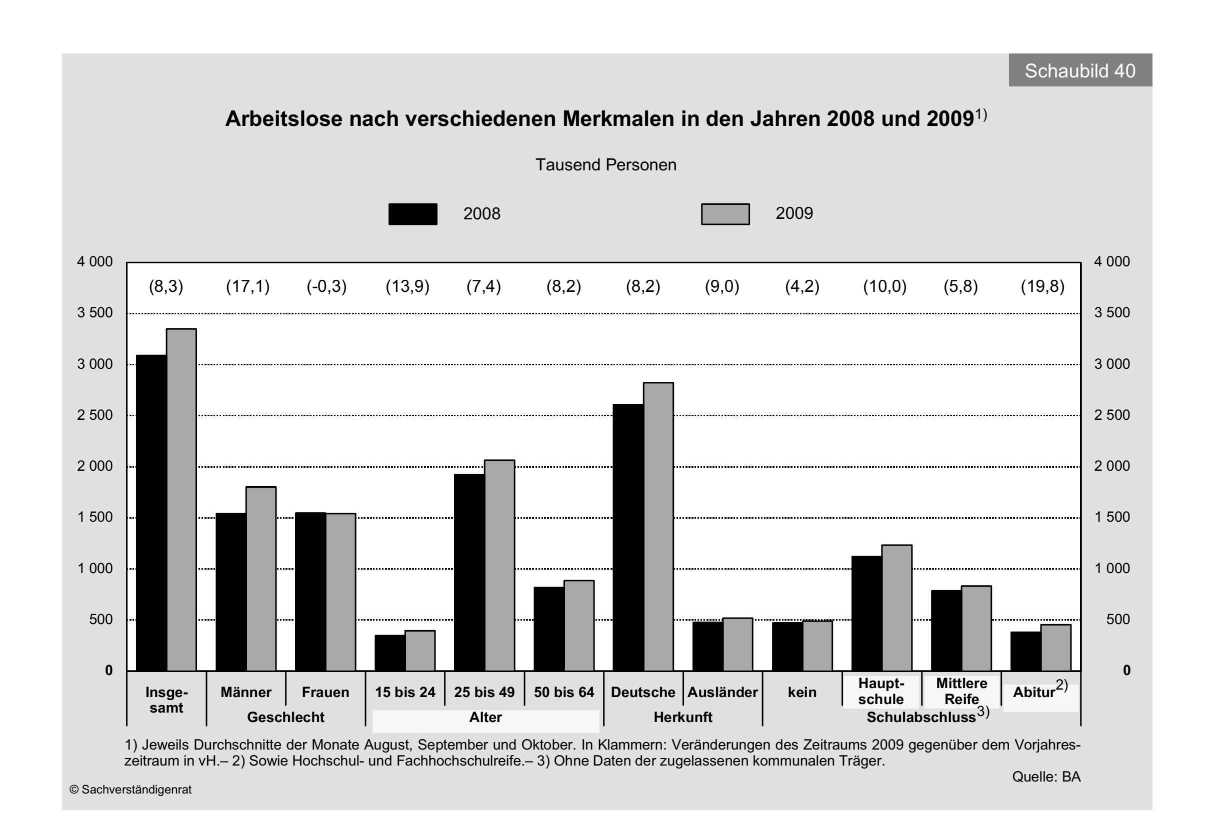
1) Arbeitslose im Jahresdurchschnitt 2008 im Verhältnis aller ziviler Erwerbspersonen.– 2) Die Auswertungen basieren ausschließlich auf den Daten des IT-Fachverfahrens der Bundesagentur für Arbeit (ohne zugelassene kommunale Träger).– 3) Arbeitslosenquote im Verhältnis zur Dauer der Arbeitslosigkeit bezogen auf 52 Wochen.

Quelle: BA

415. Personen mit einem niedrigen formalen Bildungsniveau sowie ältere und ausländische Erwerbspersonen stellen normalerweise Problemgruppen auf dem deutschen Arbeitsmarkt dar. Diese Personengruppen waren bisher in Abschwungphasen besonders vom Rückgang der

Arbeitsnachfrage betroffen. Im aktuellen Abschwung ist dies bisher nicht der Fall. Vielmehr erhöhte sich die Arbeitslosigkeit im Durchschnitt der Monate August, September und Oktober 2009 im Vergleich zum entsprechenden Zeitraum des Vorjahres vor allem bei der Gruppe der **jüngeren Arbeitnehmer**. Dies könnte daran liegen, dass Personen, die gerade ihren Abschluss erworben haben, aufgrund der verhängten Einstellungsstopps nicht ins Berufsleben starten können. Nach **Bildungsgruppen** sind besonders Personen mit Abitur, Fach- oder Hochschulreife stärker vom Anstieg der Arbeitslosigkeit betroffen gewesen, wenngleich ihre Arbeitslosenquote nach wie vor deutlich geringer ausgefallen ist, als die der Personen mit niedrigen Bildungsabschlüssen. Ebenso war der Anstieg der Arbeitslosigkeit bei Männern deutlich höher, während bei den Frauen ein leichter Rückgang festzustellen war (Schaubild 40).

Die im Vergleich zu früheren Konjunkturzyklen zu beobachtende abweichende **Entwicklung der Arbeitslosigkeit nach Strukturmerkmalen** dürfte zum Teil auf den Umstand zurückzuführen sein, dass sich die globale Krise in Deutschland vor allem über den Handelskanal und hier bei den technologieintensiven Betrieben der deutschen Exportindustrie bemerkbar gemacht hat. Aktuell ist unklar, ob sich die für das nächste Jahr zu erwartende weitere Verschlechterung der Arbeitsmarktlage in ähnlicher Weise auf unterschiedliche Altersgruppen und Bildungsniveaus auswirken wird. Bei einer Belebung der Konjunktur dürften die Wiedereinstellungschancen jüngerer und gut ausgebildeter Arbeitnehmer jedoch insgesamt über jenen von anderen Gruppen liegen.

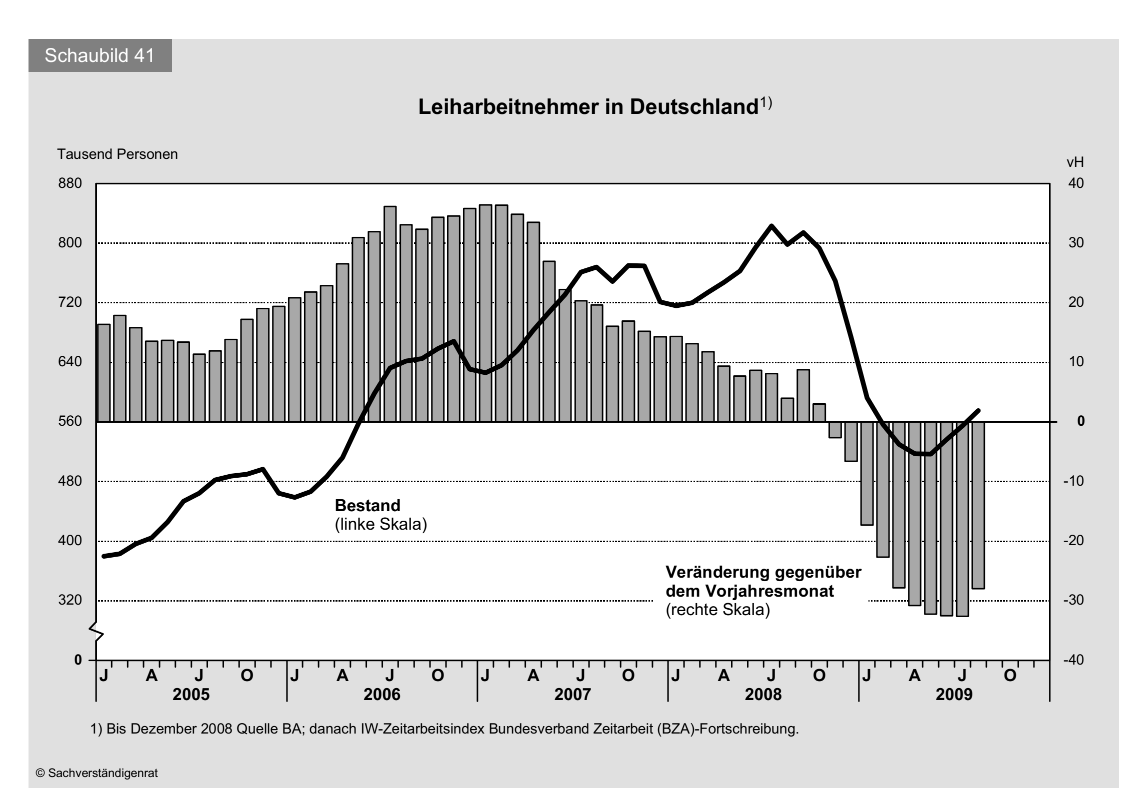


1) Jeweils Durchschnitte der Monate August, September und Oktober. In Klammern: Veränderungen des Zeitraums 2009 gegenüber dem Vorjahreszeitraum in vH.– 2) Sowie Hochschul- und Fachhochschulreife.– 3) Ohne Daten der zugelassenen kommunalen Träger.

Quelle: BA

© Sachverständigenrat

416. Teilzeitbeschäftigte sind weniger stark von Entlassungen betroffen als Vollzeitbeschäftigte, unter anderem da in den von der Krise stark in Mitleidenschaft gezogenen Branchen der Industrie Teilzeit wenig verbreitet ist (IAB, 2009b). Des Weiteren könnte es vielleicht zu einer Substitution oder einer Umwandlung von Vollzeit- in Teilzeitstellen gekommen sein. Während im August 2009 nach ersten Schätzungen der Bundesagentur für Arbeit die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Teilzeitbeschäftigten im Vorjahresvergleich um rund 210 000 Personen angestiegen ist, kam es bei der Vollzeitbeschäftigung im gleichen Zeitraum zu einem Rückgang um 350 000 Beschäftigte. Anders gestaltet sich die Entwicklung bei den **Leiharbeitnehmern**. Deren Beschäftigungschancen sind eng mit dem Konjunkturzyklus verbunden. Tendenziell profitieren Leiharbeitnehmer sehr schnell von konjunkturellen Aufschwüngen, werden jedoch in Abschwungphasen vor den Arbeitnehmern mit dauerhaften Beschäftigungsverhältnissen entlassen (Rothe, 2009). Es ist deshalb nicht überraschend, dass die Zahl der Leiharbeitnehmer im August 2009 relativ zum Vorjahresmonat um 28 vH zurückgegangen war (Schaubild 41).



417. Die Lage auf dem **Berufsausbildungsstellenmarkt** am Ende des Berufsberatungsjahres 2008/2009 hat sich trotz der Rezession weiter entspannt. Dies hat allerdings daran gelegen, dass die Zahl der gemeldeten Bewerber, nicht zuletzt aufgrund demografiebedingter Veränderungen, deutlich stärker zurückgegangen ist als die Anzahl der gemeldeten Stellen. Zum 30. September 2009 ergab sich für Deutschland ein Stellenüberhang in Höhe von 7 652 unbesetzten Berufsausbildungsstellen (Tabelle 35). Diese erfreuliche Bilanz wird ausschließlich vom Saldo für Westdeutschland bestimmt.

418. Zusammenfassend zeigt sich in der aktuellen Rezession eine immer noch hohe Arbeitsmarktdynamik, vor allem beim Übergang von der Arbeitslosigkeit in eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt. Es bleibt abzuwarten, ob sich dieser Befund im Verlauf des kommenden Jahres bestätigt. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit im Jahr 2009 betraf mit den jüngeren und besser ausgebildeten Personen vor allem jene Gruppen, die in der nächsten Aufschwungphase relativ schnell in der Lage sein sollten, den Übergang in eine Beschäftigung zu vollziehen. Insgesamt kann bisher nicht davon gesprochen werden, dass die Entwicklung auf eine erhebliche Verfestigung des bisher zu verzeichnenden Anstiegs der Arbeitslosigkeit hinweist. Allerdings werden die Belastungen für den Arbeitsmarkt in den nächsten Monaten erheblich zunehmen. Zudem steht zu befürchten, dass die Auswirkungen der Krise auf dem Arbeitsmarkt über das Jahr 2010 hinaus spürbar sein werden. Vor dem Hintergrund der erfahrungsgemäß nach früheren Abschwüngen einsetzenden Verfestigungstendenzen und einer noch immer beträchtlichen Zahl an Langzeitarbeitslosen sollte die Wirtschaftspolitik im Rahmen einer Flexibilisierung des institutionellen Regelwerks für höhere Chancen der Arbeitslosen auf einen Arbeitsplatz Sorge tragen (Ziffern 426 f.).

Tabelle 35

Berufsausbildungsstellenmarkt in Deutschland[1)]

		2003 / 2004	2004 / 2005	2005 / 2006[2)]	2006 / 2007[2)]	2007 / 2008[2)]	2008 / 2009[2)]
		Im Berichtszeitraum (Oktober bis September)					
Gemeldete Stellen	Personen	519 899	471 516	459 202	510 377	511 581	475 391
	vH[3)]	*– 4,9*	*– 9,3*	*– 2,6*	*11,1*	*0,2*	*– 7,1*
davon:							
betrieblich besetzbar	Personen	463 168	422 016	414 416	422 290	432 688	408 439
in über-/außerbetrieblichen Einrichtungen[4)]	Personen	56 731	49 500	44 786	88 087	78 893	66 952
Gemeldete Bewerber	Personen	736 109	740 961	763 097	733 971	620 037	533 361
	vH[3)]	*2,3*	*0,7*	*3,0*	*– 3,8*	*– 15,5*	*– 14,0*
		Am Ende des Berichtszeitraums (September)					
Unbesetzte Stellen	Personen	13 378	12 636	15 401	18 359	19 507	17 255
Unversorgte/nicht vermittelte Bewerber	Personen	44 084	40 504	49 487	32 660	14 515	9 603
Stellenüberhang (+) / Bewerberüberhang (-)	Personen	– 30 706	– 27 868	– 34 086	– 14 301	+ 4 992	+ 7 652

1) Quelle: BA. Gesamtbestand an Bewerbern und Ausbildungsstellen nach dem Fachverfahren der BA, ohne die ausschließlich von den zugelassenen kommunalen Trägern betreuten Bewerber und Ausbildungsstellen.– 2) Ab Juli 2005 Umstellung der Zuordnung vom Beratungsort auf den Wohnort.– 3) Veränderung gegenüber dem Vorjahreszeitraum.– 4) Gemäß § 241 (2) SGB III und § 102 SGB III (Reha) einschließlich Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit (1999 bis 2003), Ausbildungsplatzprogramme Ost und Länderprogramme.

II. Wirtschaftspolitische Herausforderungen im Zuge des Abschwungs

419. Die sich eintrübenden Arbeitsmarktperspektiven stellen die Wirtschaftspolitik vor immense Herausforderungen. Sie wird den beträchtlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit zwar nicht verhindern können, jedoch sollte sie ihn zum einen nicht durch kontraproduktive Maßnahmen, wie etwa gesetzliche Mindestlöhne, verstärken. Zum anderen sollte sie dafür Sorge tragen, dass aus dieser zunehmenden Unterbeschäftigung möglichst geringe Verfestigungstendenzen der Arbeitslosigkeit entstehen. Die Gefahr solcher Hysterese-Effekte, beispielsweise in Form einer steigenden Langzeitarbeitslosigkeit, ist erfahrungsgemäß in Deutschland hoch einzuschätzen. Neben einer Flexibilisierung des institutionellen Regelwerks auf dem Arbeitsmarkt müssen vor allem bildungspolitische Anstrengungen höchste Priorität genießen (Abschnitt III).

420. Hauptsächliche Ursache für den bisherigen, vergleichsweise moderat verlaufenden Anstieg der registrierten Arbeitslosigkeit war die hohe Arbeitszeitflexibilität. Die Bundesregierung hat diese Entwicklung mit **Änderungen der Kurzarbeiterregelung** unterstützt. Insgesamt gesehen können diese gesetzgeberischen Maßnahmen trotz einiger Vorbehalte zustimmend beurteilt werden. Die Alternative wäre für viele Betroffene der Weg in die Arbeitslosigkeit gewesen, verbunden mit der Gefahr, angesichts der Schwere der Rezession die Bezugsdauer des Arbeitslosengelds alsbald ausgeschöpft zu haben. Mit der befristeten Verlängerung der Dauer des Bezugs von Kurzarbeitergeld wurde mithin ein konjunkturabhängiges System von Unterstützungszahlungen geschaffen. Damit ist den derzeitigen Erfordernissen Genüge getan. Dies schließt eine konjunkturabhängige Dauer der Anspruchsberechtigung im Rahmen einer späteren **Reform der Arbeitslosenversicherung** nicht aus, die auch differenzierte Arbeitgeberbeiträge für jedes Unternehmen beinhalten könnte.

Die Wirtschaftspolitik wird einen Anstieg der Arbeitslosigkeit nicht verhindern können. Jedoch sollte sie ihn nicht durch kontraproduktive Maßnahmen verstärken. Vor allem kommt es darauf an, Verfestigungstendenzen entgegen zu wirken.

- Die **Zuständigkeit** bei der Organisation der Leistungen nach dem SGB II muss endlich verfassungskonform geregelt werden. Das „Kooperative Jobcenter“ bei getrennter Aufgabenwahrnehmung stellt einen gangbaren Weg dar.

- Eine Verlängerung der staatlichen Förderung einer **Altersteilzeit** wäre kontraproduktiv.

- Der **Tariflohnpolitik** kommt die Aufgabe zu, ihren Beitrag zur Schaffung neuer Arbeitsplätze und zur Arbeitsplatzsicherheit zu leisten.

- Das **institutionelle Regelwerk** auf dem Arbeitsmarkt muss weiter flexibilisiert werden. Dazu gehören das Tarifvertragsrecht und der Kündigungsschutz. Mindestlöhne, insbesondere branchenspezifische, sind abzulehnen.

1. Bisherige Maßnahmen und Reformoptionen des Gesetzgebers

Kurzarbeiterregelung

421. Die Bundesregierung hat als Reaktion auf die schwere Rezession das Instrument der Kurzarbeiterregelung für Unternehmen attraktiver ausgestaltet, sodass für diese die Kosten der Weiterbeschäftigung reduziert werden und die Unternehmen Kurzarbeit in großem Umfang nutzen (Kasten 13). Diese Maßnahmen kommen sowohl den Unternehmen als auch den Beschäftigten zugute. Die Unternehmen sichern sich später benötigtes qualifiziertes Personal; die Beschäftigten erleiden nur begrenzte Einkommenseinbußen, vor allem wenn Tarifverträge eine Entgeltaufstockung vorsehen, und laufen nicht Gefahr, aufgrund von Arbeitslosigkeit und der damit möglicherweise einhergehenden Entwertung ihres Humankapitals stigmatisiert zu werden. Für den Staat stellt die Kurzarbeit im Falle einer Weiterbeschäftigung nach Ende der Kurzarbeit und eines nicht vollständigen Arbeitszeitausfalls eine geringere Kostenbelastung im Vergleich zu Entlassungen dar.

422. Für eine konjunkturabhängige Anspruchsberechtigung auf Kurzarbeitergeld gibt es gute Gründe. Ökonomische Untersuchungen zu dieser Thematik haben in der Regel die Arbeitslosenversicherung zum Gegenstand, lassen sich aber auf das Kurzarbeitergeld übertragen. In beiden Fällen geht es darum, die Dauer des möglichen Bezugs von Unterstützungszahlungen von der konjunkturellen Lage abhängig zu machen. Dabei besteht ein Zielkonflikt zwischen Anreizwirkungen und Versicherungsaspekten (Andersen und Svarer, 2009). Eine längere Bezugsdauer solcher Unterstützungszahlungen gewährleistet zwar großzügiger ausgestaltete Versicherungsleistungen, vermindert indes die Anreize, sich intensiv um einen Arbeitsplatz zu bemühen und gegebenenfalls weniger präferierte Arbeitsplatzangebote zu akzeptieren. Eine im Vergleich zur Konjunkturentwicklung **antizyklisch bemessene Bezugsdauer** verringert diesen Zielkonflikt. In konjunkturell guten Zeiten, wenn der Versicherungsaspekt weniger wichtig ist, kommen die Anreizwirkungen einer verkürzten Periode der Anspruchsgrundlage zur Geltung. In schlechten Konjunkturphasen laufen die Anreizwirkungen wegen eines gravierenden Mangels an Arbeitsplätzen vielfach ins Leere, dafür gewinnt der Versicherungsaspekt an Bedeutung, dessen Grenznutzen in einer Rezession steigt (Krebs, 2007).

423. Dieser positiven Einschätzung der Regelungen zum Kurzarbeitergeld stehen einige **Vorbehalte** entgegen. Die erste Verlängerung der maximalen Bezugsdauer auf 18 Monate zum 1. Januar 2009 seitens des Gesetzgebers war angesichts der Schwere der Krise gerechtfertigt. Jedoch ist die zusätzliche Verlängerung auf 24 Monate nicht ebenso unproblematisch. Eine länger andauernde Inanspruchnahme von Kurzarbeit beeinträchtigt möglicherweise Anpassungsprozesse auf dem Arbeitsmarkt. Selbst in einer Krise nehmen Unternehmen Einstellungen vor, nicht zuletzt bei Unternehmensneugründungen. Zwar bleibt es einem Kurzarbeiter unbenommen, auf einen Arbeitsplatz mit Vollzeitarbeit zu wechseln, jedoch ist er bei den Arbeitsagenturen in der Regel nicht als arbeitsuchend gemeldet und steht daher für Vermittlungen nicht zur Verfügung. Mit anderen Worten, die Anpassungsvorgänge auf dem Arbeitsmarkt können durch Informationsprobleme belastet werden, weil Unternehmen und Kurzarbeiter in Unkenntnis eines potenziellen Bewerbers beziehungsweise Arbeitsplatzes sind.

Es bleibt jedoch abzuwarten, ob die Unternehmen die maximale Bezugsdauer überhaupt nutzen. Da die Unternehmen während der Kurzarbeit mit den Remanenzkosten weiter einen Teil der Personalkosten tragen, mögen sie die Kurzarbeit tatsächlich nur zur Abfederung von temporären Nachfrageeinbrüchen einsetzen. Der negative Effekt durch einen beeinträchtigten Strukturwandel wäre in diesem Fall gering. Eine Evidenz hierfür liefert die Phase der Inanspruchnahme der konjunkturellen Kurzarbeit Anfang der 1990er-Jahre in Westdeutschland. Sozialversicherungsbeiträge wurden ebenfalls übernommen und die maximale Bezugsdauer der Kurzarbeit wurde nicht ausgenutzt, da der Hauptteil der Unternehmen ihre Kurzarbeit nach neun bis elf Monaten beendete (Kasten 13).

424. Insoweit mit der Verlängerung der Bezugsdauer des Kurzarbeitergelds ein konjunkturabhängiges System von Unterstützungszahlungen intendiert ist, könnte der Gesetzgeber prüfen, ob nicht stattdessen das **Arbeitslosengeld** (nicht das Arbeitslosengeld II) von der **Bezugsdauer** her gesehen **konjunkturabhängig** ausgestaltet und die des Kurzarbeitergelds auf die gesetzlich festgelegte maximale Bezugsfrist in Höhe von sechs Monaten zurückgeführt werden könnte. Konkret bedeutet dies, die Bezugsdauer des Arbeitslosengelds in normalen oder erst recht in beschäftigungsfreundlichen Konstellationen auf dem Arbeitsmarkt zu verkürzen, wohingegen bei einer schlechten Arbeitsmarktlage eine Verlängerung der Bezugsdauer ins Auge zu fassen ist. Was in diesem Zusammenhang als „normal“ oder „schlecht“ anzusehen ist, sollte indes nicht der Beliebigkeit überlassen werden, sondern an leicht überprüfbaren, numerisch fixierten **Schwellenwerten**, also etwa dem Verhältnis der Anzahl offener Stellen zu der von Arbeitslosen, gesetzlich festgemacht werden.

Auf jeden Fall muss so weit wie möglich sichergestellt werden, dass es die Politik nicht bei der der Öffentlichkeit leicht vermittelbaren Verlängerung der Bezugsdauer belässt und die politisch möglicherweise heikle Verkürzung unterlässt. Über einen Konjunkturzyklus hinweg sollte angestrebt werden, eine solche atmende Arbeitslosenversicherung **aufkommensneutral** zu gestalten, das heißt, die Bundesagentur für Arbeit hätte entsprechende Rücklagen zu bilden. Für solche konjunkturabhängigen Leistungen der Arbeitslosenversicherung gibt es im Übrigen **internationale Vorbilder**. So kann in einigen Bundesstaaten der Vereinigten Staaten in Zeiten hoher oder besonders gravierender Arbeitslosigkeit der Zeitraum der Zahlungen aus der dortigen Arbeitslosenversicherung um bis zu 13 Wochen beziehungsweise bis zu 20 Wochen verlängert werden (US Department of Labor, 2009). Analoge Regelungen gelten in Kanada (Service Canada, 2009). Darüber hinaus haben sich der Internationale Währungsfonds (IWF) und die OECD für solche oder ähnliche zustandsabhängige Leistungen der Arbeitslosenversicherung ausgesprochen.

425. Die Einführung einer konjunkturabhängigen Bezugsdauer des Arbeitslosengelds wirft eine Reihe von technischen Detailproblemen auf, die sorgfältig geprüft werden müssen. Außerdem bietet es sich an, eine solche Neuerung in eine **breiter angelegte Reform der Arbeitslosenversicherung** einzubetten. Daher spricht vieles dafür, es zunächst bei den derzeitigen Regelungen zu belassen und solche Überlegungen auf eine Reformagenda zu setzen.

Arbeitslosenversicherung

426. Eine **Reform der Arbeitslosenversicherung** könnte des Weiteren an **zwei Unzulänglichkeiten** des bestehenden Systems anknüpfen:

- der Vermischung von Versicherungsaspekten mit Verteilungsanliegen und
- fehlenden Anreizen für Unternehmen, Entlassungen zu verringern.

427. Bei der Höhe des Arbeitslosengelds wird derzeit danach unterschieden, ob der Arbeitslose kinderlos ist oder mindestens ein Kind hat. Beim Beitragssatz jedoch findet eine entsprechende Differenzierung nicht statt. Für eine finanzielle Besserstellung von Arbeitslosen mit Kindern mag es gute Gründe geben. Eine solche familienpolitisch motivierte Umverteilung stellt indes ein gesellschaftspolitisches Anliegen dar und ist daher aus allgemeinen Steuermitteln zu finanzieren. Erst recht unverständlich mutet an, dass nur der Tatbestand, dass Kinder zu versorgen sind, berücksichtigt wird, nicht jedoch deren Anzahl. Daher sollten der erhöhte Leistungssatz gestrichen und etwaige Zuzahlungen in Abhängigkeit von der Anzahl der zu versorgenden Kinder aus Steuermitteln finanziert werden (JG 2008 Ziffer 546).

428. Schließlich könnte eine weitere Reformoption in **differenzierten Arbeitgeberbeiträgen** zur Arbeitslosenversicherung bestehen. Dabei würden die nach wie vor auf versicherungspflichtige Arbeitsentgelte bezogenen Arbeitgeberbeiträge zur Arbeitslosenversicherung für jedes Unternehmen individuell innerhalb bestimmter Grenzen und mit einer zeitlichen Verzögerung danach bemessen, inwieweit das betreffende Unternehmen der Arbeitslosenversicherung durch Entlassungen Nettokosten aufbürdet.

Für diese Reform hat der Sachverständigenrat bereits mehrfach geworben und detaillierte Ausarbeitungen vorgelegt (zuletzt JG 2008 Ziffern 539 ff.). Die Vereinigten Staaten haben damit positive Erfahrungen beispielsweise in Form von Beschäftigungsgewinnen, gemacht (Ehrenberg und Smith, 2006). Mit einem solchen Modell wird dem Verursacherprinzip stärker Rechnung getragen, weil eine höhere Internalisierung von Entlassungskosten bei den Unternehmen stattfindet, ohne dass der Charakter der Arbeitslosenversicherung als Sozialversicherung aufgegeben würde.

Altersteilzeit

429. Ende des Jahres 2009 laufen nach geltendem Recht die am 1. August 1996 durch das „Gesetz zur Förderung eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand“ (**Altersteilzeitgesetz**) eingeführten Regelungen über Altersteilzeitarbeitsplätze aus. Von verschiedenen Seiten, unter anderem der Gewerkschaften, wird indes eine Verlängerung gefordert. Davon ist dringend abzuraten.

Das Altersteilzeitgesetz sieht vor, dass Altersteilzeitarbeitsverhältnisse, die bis Ende des Jahres 2009 beginnen, von der Bundesagentur für Arbeit gefördert werden können. Der Abschluss einer solchen Vereinbarung ist für Arbeitgeber und Arbeitnehmer freiwillig, ein Rechtsanspruch darauf besteht nicht. Der Arbeitnehmer muss zu Beginn der Altersteilzeit das 55. Lebensjahr vollendet und innerhalb der letzten fünf Jahre vor Beginn der Altersteilzeit

1 080 Kalendertage versicherungspflichtig gearbeitet haben. Die bisherige durchschnittliche Arbeitszeit muss auf die Hälfte verringert werden, sei es als **Blockmodell**, bei dem der Arbeitnehmer in der ersten Hälfte des Zeitraums seine übliche Arbeitszeit ableistet und danach freigestellt wird, sei es als **Teilzeitmodell**, bei dem die bisherige Arbeitszeit über den gesamten Zeitraum halbiert wird. Während der Altersteilzeit wird das Regelarbeitsentgelt vom Arbeitgeber um mindestens 20 vH aufgestockt. Die Bundesagentur für Arbeit erstattet dem Arbeitgeber für längstens sechs Jahre den Aufstockungsbeitrag in Höhe von maximal 20 vH des Regelarbeitsentgelts und einen Mindestbeitrag des Arbeitnehmers zur Gesetzlichen Rentenversicherung, wenn ein arbeitslos gemeldeter oder von Arbeitslosigkeit bedrohter Arbeitnehmer oder ein Auszubildender eingestellt wird.

Die Bundesagentur hat nach Angaben des IAB für die Förderung der Altersteilzeit seit Beginn der Regelungen bis Ende des Jahres 2008 etwa 8,6 Mrd Euro ausgegeben (Wanger, 2009). Die Regelungen wurden vor allem in Großbetrieben und von Beschäftigten in Büroberufen – also nicht von Arbeitnehmern mit besonderen beruflich bedingten körperlichen Belastungen – als Blockmodell in Anspruch genommen. Die Altersteilzeit diente mithin in erster Linie als **Frühverrentung**, kaum als gleitender Übergang in den Altersruhestand.

Die Altersteilzeit belastet den Haushalt der Bundesagentur für Arbeit beachtlich; jeder der 101 000 geförderten Arbeitnehmer kostete die Bundesagentur im Jahr 2008 etwas über 13 000 Euro. Dies bedeutet eine Frühverrentung zu Lasten der Sozialversicherung.

430. Die Ziele des Altersteilzeitgesetzes wurden eklatant verfehlt. Zum einen wird eben nicht ein gleitender Übergang in den Ruhestand gefördert, sondern eine **Vorverlegung des Übergangs in den Altersruhestand** und dies vor dem Hintergrund der Einführung der „Rente mit 67“. Zum anderen hat die Hoffnung getrogen, mit dieser Förderung Neueinstellungen in nennenswertem Umfang ohne Mitnahmeeffekte zu induzieren (Wanger, 2009).

Gegen die häufig vorgetragene Auffassung, mit einer Ausgliederung älterer Arbeitnehmer könnten die Arbeitsplatzchancen Jugendlicher erhöht werden, sprechen zahlreiche, auch internationale empirische Studien (Gruber et al., 2009; Fouarge und Schils, 2009). Mitunter ist sogar das Gegenteil zu beobachten, dass nämlich der Rückgang der Beschäftigungsquote Älterer mit einem Rückgang, nicht mit einem Anstieg der Beschäftigungsquote von Jugendlichen einhergeht, so auch in Westdeutschland (Gruber et al., 2009). Der Grund dafür liegt in der irrigen Vorstellung, das Arbeitsvolumen sei eine fest vorgegebene Größe, die nach Belieben zwischen jungen und älteren Arbeitnehmern aufgeteilt werden könne. Diese Sichtweise lässt beispielsweise außer Acht, dass das Arbeitsvolumen aufgrund kostenträchtiger Maßnahmen zur Umverteilung von Arbeit schrumpfen kann, sodass letztendlich alle Arbeitnehmer auf der Verliererseite stehen.

Daher bekräftigt der Sachverständigenrat seine ablehnende Haltung zur staatlichen Förderung einer Altersteilzeit (JG 2008 Ziffern 711 ff.) und teilt damit die Ansicht der neuen Bundesregierung.

Zuständigkeiten bei Hartz IV-Leistungen

431. Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Urteil vom 20. Dezember 2007 die bisherige Organisation der Leistungen nach dem SGB II in Form der Arbeitsgemeinschaften zur gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung (ARGEn) als mit dem Grundgesetz nicht vereinbar erklärt und den Gesetzgeber verpflichtet, bis Ende des Jahres 2010 eine verfassungskonforme Regelung zu verabschieden.

Gemäß § 6a SGB II (Experimentierklausel) kann die Aufgabenwahrnehmung im Wettbewerb zwischen den Agenturen für Arbeit und den Kommunen entweder in Gestalt von ARGEn oder von zugelassenen kommunalen Trägern (das sind die 69 „Optionskommunen“) oder als getrennte Aufgabenwahrnehmung (19 Fälle) erfolgen. Diese Organisationsformen waren letztlich der seinerzeitigen politischen Gemengelage geschuldet (JG 2004 Ziffer 251).

Nach rund fünf Jahren stellt sich – nicht zuletzt aufgrund der vom Bundesverfassungsgericht eingeforderten Neuorganisation der Leistungen nach dem SGB II – die Frage nach dem Erfolg der jeweiligen Modelle, also wer es besser kann und warum. Dazu liegt mittlerweile eine Evaluationsstudie vor, welche die Aufgabenwahrnehmung der ARGEn mit der durch die Optionskommunen vergleicht (ZEW et al., 2008). Erfolgskriterien des SGB II sind die Überwindung der Hilfebedürftigkeit und die Integration in Beschäftigung. Die Evaluationsstudie kommt zu der Schlussfolgerung, dass die ARGEn bei beiden Kriterien besser abschneiden. Die gesamtfiskalische Belastung liegt bei den ARGEn um rund 60 Euro je Monat und Bedarfsgemeinschaft niedriger. Allgemein kommt es hauptsächlich auf eine individuelle intensive Betreuung an.

432. Von daher gesehen bietet es sich an, die speziellen Vorteile jeder der beiden Träger – Bundesagentur für Arbeit und Kommunen – gemeinsam in Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz oder gegebenenfalls nach dessen Änderung zu nutzen. Die Große Koalition hatte hierfür das Modell eines **„Kooperativen Jobcenters“** vorgeschlagen.

Die Grundidee des Kooperativen Jobcenters besteht darin, dass – um dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes Rechnung zu tragen – zwar jeder Träger seine Aufgaben in der Grundsicherung eigenverantwortlich wahrnimmt, wobei die Arbeitsagenturen vornehmlich für die lokale Arbeitsmarktpolitik, wie etwa die Vermittlung und Beratung, und die Kommunen für sozialintegrative Leistungen zuständig sind, also beispielsweise für Maßnahmen auf den Feldern der Jugend- und Familienpolitik. Die Dienstleistungen werden jedoch unter einem gemeinsamen Dach, dem „Kooperativen Jobcenter“, angeboten (Scheele und Weise, 2008). Es bietet möglichst einheitliche Anlaufstellen, eine gemeinsame Antragsannahme, abgestimmte Bescheiderteilung und Auszahlung und vor allem abgestimmte Eingliederungsvereinbarungen an. Hinzu tritt ein Kooperationsausschuss, in dem beide Träger ihr Wissen und ihre Fachkenntnisse einbringen sollen.

Wenngleich eine Reihe von Details und die Vereinbarkeit mit den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes noch abschließend zu klären sind, hält der Sachverständigenrat das Modell eines „Kooperativen Jobcenters“ alles in allem für einen prinzipiell gangbaren Weg. Vor dem

Hintergrund der wachsenden Anzahl von Arbeitslosen kommt es entscheidend auf eine zielführende Betreuung der Arbeitslosen an und dann ist dieses Modell allemal besser als das bisherige Nebeneinander unterschiedlicher Organisationsformen.

Die neue Bundesregierung möchte die Kompetenz und Erfahrung der Länder und der Kommunen vor Ort sowie der Bundesagentur für Arbeit in getrennter Aufgabenwahrnehmung nutzen. Diesem Vorhaben ist zuzustimmen. Die ebenfalls geplante unbefristete Wahrnehmung der entsprechenden Aufgaben durch die Optionskommunen ist hingegen abzulehnen, weil sich deutlich gezeigt hat, dass hiermit Effizienzeinbußen einhergehen.

2. Lohnpolitik

433. Die Tarifvertragsparteien standen im Jahr 2009 angesichts der scharfen Rezession vor einer schwierigen Situation. Der weltweite Einbruch der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage ließ die üblichen Orientierungshilfen für eine beschäftigungsfreundliche Lohnpolitik in Teilbereichen der hiesigen Volkswirtschaft an ihre Grenzen stoßen, wohingegen sie in anderen Sektoren durchaus Anwendung hätte finden müssen.

Nach der Berechnungsweise des Sachverständigenrates war der **gesamtwirtschaftliche Verteilungsspielraum** im Jahre 2009 mit -2,7 vH negativ (Anhang IV Tabelle C). Er setzt sich aus der Veränderungsrate der um Beschäftigungsschwankungen bereinigten Grenzproduktivität der Arbeit (-3,7 vH) und der Entwicklung des Deflators des Bruttoinlandsprodukts (1,0 vH) zusammen. Aber selbst die von den Gewerkschaften favorisierte Orientierung der Tariflohnpolitik an Produktivitätsfortschritt, Verbraucherpreisanstieg und einer Umverteilungskomponente hätte für das Jahr 2009 Lohnsenkungen impliziert. Stattdessen stiegen in diesem Jahr die nominalen Tariflöhne um 2,4 vH und die nominalen Effektivlöhne um 3,0 vH (Tabelle 36).

Hierbei ist zunächst zu berücksichtigen, dass in der derzeitigen Situation die Berechnung des Produktivitätsfortschritts angesichts der vielfältigen Formen der Arbeitszeitreduktion mit besonders großer Unsicherheit behaftet ist. Bei einer Beurteilung der Lohnpolitik im Jahr 2009 sind zusätzlich die folgenden drei Aspekte zu beachten: Erstens beruht ein Teil der diesjährigen Lohnerhöhungen auf Tarifabschlüssen des Vorjahres, einer Zeit also, in der kaum eine Prognose für das Jahr 2009 einen derart dramatischen Konjunktureinbruch vorausgesehen hatte, sondern man lediglich von einer Eintrübung der Konjunkturperspektiven ausging. Zweitens kamen die Tariflohnsteigerungen nicht bei allen Beschäftigten gleichermaßen an, denn die Reallöhne sind im ersten Halbjahr 2009 um 0,8 vH gesunken. Gründe dafür sind die starke Inanspruchnahme von Kurzarbeit und tariflichen Öffnungsklauseln sowie der Rückgang der Tarifbindung (Bispinck, 2009). Drittens erwiesen sich Lohnerhöhungen als Stütze des privaten Konsums in der schweren Rezession des Jahres 2009.

Für die **Tariflohnpolitik** gilt es, den veränderten konjunkturellen Rahmenbedingungen durch entsprechend moderate Lohnabschlüsse und durch Anpassung bestehender Tariflohnvereinbarungen Rechnung zu tragen. Diesem Erfordernis sind die Tarifvertragsparteien durch die vermehrte Berücksichtigung und Inanspruchnahme von tariflichen Öffnungsklauseln teilweise

gefolgt. Mitunter haben sich die Beschäftigten insolvenzbedrohter Unternehmen von sich aus zu Lohnzugeständnissen bereit erklärt, um ihre Arbeitsplätze zu retten.

Tabelle 36

Verdienste, Produktivität und Arbeitskosten

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH

	2006	2007	2008	2009[1]
Tarifverdienste je Stunde[2][3]	+ 1,0	+ 1,2	+ 2,8	+ 2,4
Effektivverdienste je Stunde[4]	+ 1,1	+ 1,4	+ 2,3	+ 3,0
Stundenproduktivität[5]	+ 2,9	+ 0,7	– 0,0	– 2,0
Erwerbstätigenproduktivität[5]	+ 2,5	+ 0,8	– 0,1	– 5,0
Reale Arbeitskosten[6]	+ 0,8	– 1,1	+ 0,7	+ 1,8
Reale Nettoverdienste[7]	– 1,5	– 1,1	– 1,0	+ 2,3
Nachrichtlich:				
Deflator des Bruttoinlandsprodukts[8]	+ 0,5	+ 1,9	+ 1,5	+ 1,0

1) Eigene Schätzung.– 2) Quelle: Deutsche Bundesbank.– 3) Tarifverdienste (einschließlich Nebenvereinbarungen, Urlaubs- und Weihnachtsgeld, Vermögenswirksame Leistungen sowie Altersvorsorgeleistungen) je tariflich vereinbarter Arbeitsstunde.– 4) Bruttolöhne und -gehälter je geleistete Arbeitnehmerstunde.– 5) Bruttoinlandsprodukt, preisbereinigt je geleistete Erwerbstätigenstunde/je Erwerbstätigen.– 6) Arbeitnehmerentgelt plus kalkulatorischer Unternehmerlohn (dabei wird unterstellt, dass jeder Selbstständige/mithelfende Familienangehörige das durchschnittliche Arbeitsentgelt eines Arbeitnehmers erhält) je geleistete Erwerbstätigenstunde, preisbereinigt mit dem Deflator des Bruttoinlandsprodukts.– 7) Nettoarbeitsentgelt plus kalkulatorischer Unternehmerlohn (zur Berechnung siehe Fußnote 6) je geleistete Erwerbstätigenstunde, preisbereinigt mit dem Verbraucherpreisindex (Basis 2005 = 100).– 8) Veränderung des impliziten Preisindex.

434. Gegen eine Lohnflexibilität in einer Rezession wird eingewandt, dass eine solche Politik angesichts eines gesamtwirtschaftlichen Nachfragedefizits nicht nur wirkungslos sei, sondern gemäß den Erfahrungen zu Zeiten der Weltwirtschaftskrise die große Gefahr einer tiefgehenden Deflation in sich berge. Dieses Argument trifft zumindest in seiner Allgemeinheit auf hiesige Verhältnisse nicht zu.

Zwar kann es einzelne Branchen geben, bei denen der gesamtwirtschaftliche Nachfrageeinbruch wie eine Rationierungsschranke wirkt, welche die Unternehmen selbst durch Preiszugeständnisse und damit gegebenenfalls durch Lohnsenkungen nicht überwinden können, da es schlicht an Nachfrage fehlt. Dies ist in der Sprache der „Ungleichgewichtsökonomik" in der Tradition von Malinvaud (1977) sowie Drezé und Bean (1990) ein „keynesianisches Regime". Technisch gesprochen befinden sich die Unternehmen unterhalb ihrer Arbeitsnachfragefunktion, sodass Reallohnvariationen den Beschäftigungsumfang unbeeinflusst lassen.

Jedoch weist die Ungleichgewichtsökonomik nachdrücklich darauf hin, dass – von extremen Situationen abgesehen – nicht sämtliche Branchen nur durch ein bestimmtes, also beispielsweise ein „keynesianisches Regime" gekennzeichnet sind. Andere Wirtschaftszweige sind überhaupt nicht oder nur geringfügig von einem gesamtwirtschaftlichen Nachfragedefizit betroffen oder können gleichwohl selbst bei zurückgehender Nachfrage auf den Weltmärkten durch Preiszugeständnisse zusätzliche Wettbewerbsvorteile erlangen. Mit anderen Worten,

von einer generellen Wirkungslosigkeit einer Lohnpolitik kann selbst in dieser Rezession keine Rede sein.

435. Die Tarifvertragsparteien sind in den letzten Jahren hinsichtlich der Flexibilisierung des Flächentarifvertrags ein gutes Stück vorangekommen und bestätigen damit die Auffassung des Sachverständigenrates, dass die jeweiligen Tariflohnabschlüsse die Branchenspezifika voll berücksichtigen und die Tarifverträge durch wirksame Öffnungsklauseln einer davon abweichenden Situation einzelner Unternehmen Rechnung tragen müssen.

Mit dem zu erwartenden Konjunkturaufschwung sollten sich die Tarifvertragsparteien wieder strikt am **branchenmäßigen Verteilungsspielraum** orientieren und diesen nicht ausschöpfen, um damit die Attraktivität des hiesigen Wirtschaftsstandorts für Investitionen im Inland zu erhöhen und ihren Beitrag zur Schaffung neuer wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze zu leisten. Denn im europäischen Vergleich belegt Deutschland im Hinblick auf seine Investitionsquote und in Bezug auf das Wirtschaftswachstum seit geraumer Zeit einen der hinteren Plätze. Anders formuliert: Deutsche Produkte sind international wettbewerbsfähig, der Standort Deutschland für Investitionen ist es weit weniger (Erstes Kapitel).

Die Lohnpolitik sollte sich bei der Fortführung ihres insgesamt gesehen moderaten Kurses der vergangenen Jahre nicht durch Forderungen beirren lassen, die darauf hinaus laufen, durch überzogene Lohnsteigerungen die Exportabhängigkeit der deutschen Volkswirtschaft zugunsten einer Stärkung der Binnennachfrage zu verringern. Dies wäre eine äußerst riskante Strategie, weil die dann wegbrechenden Arbeitsplätze in der Exportwirtschaft bestenfalls unvollständig durch solche der den inländischen Bedarf deckenden Branchen ersetzt werden. Vielmehr beruht ein Teil des deutschen Exporterfolgs darauf, dass aufgrund überzogener Lohnerhöhungen in der Vergangenheit, insbesondere im Bereich weniger qualifizierter Arbeit, die inländischen Unternehmen sich auf die Produktion und den Export kapitalintensiver Güter konzentriert haben. Die Folge dieser Lohnpolitik, insbesondere die Stauchung der qualifikatorischen Lohnstruktur bis etwa Mitte der 1990er-Jahre, ist die bedrückend hohe Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter.

3. Institutionelle Rahmenbedingungen

436. Unter der Überschrift „Arbeitschancen für alle“ enthält der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP vergleichsweise kurze Ausführungen zum institutionellen Regelwerk auf dem Arbeitsmarkt. Die Darlegungen können kaum befriedigen und werden dem Stellenwert dieses Themas nicht gerecht. Die neue Bundesregierung hat jetzt noch die Chance, hier nachzubessern.

437. Der Gesetzgeber kann durch eine **Flexibilisierung des institutionellen Regelwerks** auf dem Arbeitsmarkt eine beschäftigungsfreundliche Lohnpolitik fördern. Darauf hat der Sachverständigenrat seit geraumer Zeit aufmerksam gemacht (zuletzt JG 2008 Ziffern 557 ff.). Hierzu gehören insbesondere Änderungen im Tarifvertragsrecht, also unter anderem eine Neuregelung des Günstigkeitsprinzips gemäß § 4 Absatz 3 Tarifvertragsgesetz (TVG), eine Verkürzung der Tarifbindung (§ 3 Absatz 3 und § 4 Absatz 5 TVG) sowie eine

Einschränkung der Allgemeinverbindlicherklärungen (§ 5 Absatz 1 TVG). Außerdem bedarf § 77 Absatz 3 Betriebsverfassungsgesetz einer Revision. Diese Rechtsvorschrift besagt, dass Arbeitsentgelte und sonstige Arbeitsbedingungen, die durch Tarifvertrag geregelt sind oder üblicherweise geregelt werden, nicht Gegenstand einer Betriebsvereinbarung sein können, es sei denn, der Tarifvertrag lässt den Abschluss ergänzender Betriebsvereinbarungen ausdrücklich zu. Es ist kaum nachvollziehbar, wieso selbst nicht tarifgebundene Unternehmen keine Betriebsvereinbarung abschließen dürfen (JG 2008 Ziffer 574). Außerdem bleibt der Gesetzgeber aufgerufen, das Streikrecht gesetzlich zu regeln, anstatt es allein der Arbeitsgerichtsbarkeit zu überlassen (JG 2008 Ziffer 561). Ohnehin wäre es sinnvoll, die einzelnen arbeitsrechtlichen Regelungen in einem Arbeitsgesetzbuch zusammenzuführen.

Im Koalitionsvertrag wird die Tarifautonomie zwar als hohes Gut und als „unverzichtbar zum Ordnungsrahmen der Sozialen Marktwirtschaft“ gelobt. Dabei bleibt es aber im Wesentlichen. Kaum ein Wort wird über die notwendigen Reformen im Tarifvertragsrecht verloren, erst gar nicht zu reden von einem von vielen Seiten geforderten Arbeitsgesetzbuch, geschweige denn von dem ebenfalls notwendigen Arbeitskampfgesetz.

438. Der Sachverständigenrat wirbt erneut für eine **Flexibilisierung des Kündigungsschutzes** bei neu abgeschlossenen Arbeitsverträgen (JG 2008 Ziffern 536 ff.). Demnach sollten betriebsbedingte Kündigungen generell zulässig sein, wenn vorher eine verbindliche Abfindungsregelung getroffen wurde. Konkret bedeutet dies, dass der Schutz vor betriebsbedingten Kündigungen aus dem Kündigungsschutzgesetz gestrichen und stattdessen ein von der Dauer der Betriebszugehörigkeit abhängiger Abfindungsanspruch gewährt wird.

Zu einer Flexibilisierung des gesetzlichen Kündigungsschutzes schweigt sich der Koalitionsvertrag hingegen aus. Als einziges Zugeständnis beabsichtigt die neue Bundesregierung, das generelle Vorbeschäftigungsverbot für sachgrundlos befristete Einstellungen – etwa wenn während einer Schul- oder Studienzeit schon einmal bei demselben Arbeitgeber gearbeitet wurde – zu lockern. Nunmehr soll eine solche sachgrundlose Befristung von Arbeitsverträgen nach einer Wartezeit von einem Jahr selbst dann möglich sein, wenn mit demselben Arbeitgeber bereits zuvor ein Arbeitsverhältnis bestanden hat. Diese Absicht verdient zwar Zustimmung, aber einen Ersatz für einen flexibleren Kündigungsschutz stellt sie mitnichten dar.

439. Schließlich bekräftigt der Sachverständigenrat seine ablehnende Haltung gegenüber gesetzlichen **Mindestlöhnen**. Dies betrifft branchenspezifische ebenso wie flächendeckende Mindestlöhne. Er hat dies bereits mehrfach ausführlich begründet (JG 2006 Ziffern 546 ff.; JG 2008 Ziffern 576 ff.).

Je nach Bindungswirkung gehen von Mindestlöhnen erhebliche Beschäftigungsverluste aus. Dies ist durch zahlreiche empirische Studien belegt (JG 2008 Ziffer 576). Es ist des Weiteren irreführend, die Nachteile branchenspezifischer Mindestlöhne zu verharmlosen (JG 2006 Ziffer 552). Die Einführung branchenspezifischer Mindestlöhne kann nämlich zu einer spürbaren Stärkung der Verhandlungsmacht der Gewerkschaften insbesondere in Branchen mit nur schwacher Tarifbindung führen. Da dort häufig der Anteil der Niedriglohnbeschäftigung hoch

ist, besteht die Gefahr, dass sich das Beschäftigungspotenzial für Geringqualifizierte verringert.

Die Einführung branchenspezifischer Mindestlöhne ist daher ebenso abzulehnen wie ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn. Mit den im Jahr 2009 in Kraft getretenen Mindestlohngesetzregelungen im Arbeitnehmer-Entsendegesetz und im Mindestarbeitsbedingungengesetz hat der Gesetzgeber mithin einen beschäftigungspolitischen Irrweg beschritten. Eine rasche Umkehr ist dringend erforderlich.

Der Koalitionsvertrag enthält nur einige wenige Hinweise zur Mindestlohngesetzgebung. Zwar lehnt die Koalition einen „einheitlichen gesetzlichen Mindestlohn" ab, die mindestens ebenso bedenklichen branchenspezifischen Mindestlöhne finden indes keine explizite Erwähnung. Den einzigen Lichtblick in diesem Zusammenhang bietet zum einen die Ankündigung, die bestehenden gesetzlichen Regelungen zum Mindestlohn bis Oktober 2011 zu evaluieren. Sie einfach abzuschaffen, darauf hat sich die Koalition nicht verständigen können. Vielmehr soll die Rechtsprechung zum Verbot sittenwidriger Löhne gesetzlich festgeschrieben werden. Zum anderen sieht der Koalitionsvertrag vor, dass Allgemeinverbindlicherklärungen auf dem Verordnungsweg grundsätzlich einer Mehrheit im Tarifausschuss und einem Einvernehmen im Kabinett bedürfen, insoweit wird die Hürde lediglich ein wenig angehoben.

440. Zusammengefasst enttäuschen die Erklärungen im Koalitionsvertrag zur Arbeitsmarktverfassung. An diesem Befund ändert die eine oder andere sinnvolle Einzelmaßnahme nicht viel, denn die wirklich bedeutenden Erfordernisse auf dem Gebiet des Arbeitsrechts, sicherlich politisch brisante Themen, blendet der Koalitionsvertrag aus.

III. Chancen für Wachstum und Beschäftigung fördern: Eine bildungspolitische Offensive

441. Obschon sich die deutsche Volkswirtschaft auf dem Weg aus der tiefen Rezession befindet, wird die Arbeitslosigkeit aller Voraussicht nach in den nächsten Monaten bis ins Jahr 2011 merklich ansteigen. Damit stellt sich die Aufgabe, neben einer Abfederung der finanziellen Einbußen bei den Betroffenen mit Hilfe eines sozialen Sicherheitsnetzes dafür Sorge zu tragen, dass derzeit und künftig aus einer Beschäftigungslosigkeit möglichst geringe Spätfolgen für die Erwerbslosen entstehen („Hysterese-Effekt"). Arbeitslosigkeit ist häufig nicht eine schnell verheilende Wunde, sondern hinterlässt tiefe Narben für den Verlauf des Erwerbslebens, vor allem, aber nicht ausschließlich in Form von Langzeitarbeitslosigkeit (OECD, 2009b).

442. Den besten, wenngleich nicht vollständigen Schutz gegen lang anhaltende negative Auswirkungen einer Arbeitslosigkeit bieten **Bildungsmaßnahmen** im weiteren Sinn. Dazu gehören nicht nur die im Hinblick auf die derzeitige Krise auf dem Arbeitsmarkt unmittelbar wichtigen Bemühungen einer Fort- und Weiterbildung der Arbeitslosen. Vielmehr muss zusätzlich, durch eine Reform des hiesigen Bildungssystems einschließlich einer ständigen Weiterbildung der Erwerbstätigen die Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte an künftige Entwicklungen erhöht werden. Zu diesen längerfristigen Trends gehören die weiter voranschreitende

Internationalisierung der Märkte, ein technischer Fortschritt, der insbesondere, aber nicht ausschließlich hierzulande, gering qualifizierte Arbeit freisetzt, sowie die demografische Entwicklung einschließlich eines künftig zu erwartenden Mangels an Fachkräften in bestimmten Berufen.

Arbeitslosigkeit und deren lang anhaltende Folgen stellen darüber hinaus ein unausgeschöpftes Wachstumspotenzial dar, dessen Verzicht sich die deutsche Volkswirtschaft nicht leisten sollte. Aber es geht um mehr, nämlich Deutschland auf einen höheren Wachstumspfad zu bringen. Dies wiegt schwer, weil das Wirtschaftswachstum Deutschlands seit geraumer Zeit im Vergleich zu den anderen Volkswirtschaften in der Europäischen Union unterdurchschnittlich ist. Das hängt sicherlich mit exogenen Ereignissen wie der deutschen Vereinigung zusammen, aber eine weitere Ursache liegt darin, dass die Erfolge des hiesigen Bildungssystems im internationalen Vergleich ebenfalls unterdurchschnittlich zu Buche schlagen. Es kommt aber nicht nur darauf an, das **Bildungsniveau** zu erhöhen, sondern es geht auch darum, die **Chancenungleichheit** im Bildungssystem zu verringern, die unter anderem darin besteht, dass Kinder aus bildungsfernen Elternhäusern bei der Erlangung höherer Bildungsabschlüsse benachteiligt sind. In diesem Zusammenhang ist allgemein die ungleiche Verteilung von Risiken und Chancen auf dem deutschen Arbeitmarkt zu vermindern.

Zur Bewältigung dieser Aufgaben stehen der Wirtschaftspolitik mehrere Instrumente zur Verfügung. Neben einer zielführenden Innovationspolitik (Sechstes Kapitel) stellt vor allem die Förderung der Humankapitalbildung den wichtigsten Schlüssel zur Lösung der Probleme dar. Deshalb wirbt der Sachverständigenrat erneut für eine bildungspolitische Offensive.

1. Die Bedeutung der Bildungspolitik für Wachstum und Chancengleichheit

443. Der Bildungspolitik kommt eine besondere Bedeutung zu, wenn es darum geht, mit Hilfe einer verbesserten Anpassungsfähigkeit der Erwerbsbevölkerung den längerfristigen Trends des wirtschaftlichen Umfelds Rechnung zu tragen, den Schutz gegen die späteren Folgen einer Arbeitslosigkeit auszubauen und der ungleichen Verteilung von Chancen im Bildungssystem und auf dem Arbeitsmarkt zu begegnen.

Die längerfristigen Trends in der Weltwirtschaft gewinnen in den nächsten Jahren nach Überwindung der länderübergreifenden Rezession wieder verstärkt an Bedeutung. Die zunehmende Internationalisierung der Märkte führt hierzulande dazu, dass in den Sektoren, die im Standortwettbewerb stehen, gering qualifizierte Arbeit freigesetzt wird. Diese Entwicklung wird neben der Globalisierung, wenn nicht sogar dominierend von einem technischen Fortschritt getrieben. Zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit gering qualifizierter Arbeitskräfte muss die Wirtschaftspolitik wirksame **Anreize zur Arbeitsaufnahme** setzen, beispielsweise mit einem zielführenden Kombilohnmodell, wie es der Sachverständigenrat zur Diskussion gestellt hat (Expertise 2006). Mindestens ebenso wichtig sind **bildungspolitische Anstrengungen**, es künftig erst gar nicht zu einem beträchtlichen Anteil gering qualifizierter Arbeitnehmer kommen zu lassen und, soweit möglich, das Bildungsniveau im derzeitigen niedrigen Qualifikationsbereich zu erhöhen.

444. Sämtliche Projektionen der zukünftigen Qualifikationsstruktur des Arbeitskräftebedarfs, so schwierig sie sind, deuten auf einen erheblichen **Mangel an Fachkräften** insbesondere im Bereich der MINT-Fächer hin. Bei der Behebung dieses Bedarfs muss sich ebenfalls die Bildungspolitik angesprochen fühlen – neben anderen Maßnahmen wie der Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen –, indem der Zugang zu höheren Bildungsabschlüssen effizienter und chancengleicher gestaltet wird.

445. Die angesprochene Chancengleichheit ist auf dem hiesigen Arbeitsmarkt nicht hinreichend verwirklicht, wodurch einer Verfestigung der Arbeitslosigkeit Vorschub geleistet wird.

In den letzten Jahren war eine zunehmende Ausdifferenzierung in Kernbelegschaften und Randbelegschaften zu beobachten (JG 2008 Ziffern 514 ff.). Dies hat zur Folge, dass die Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt und die Anpassungslasten in beachtlichem Umfang von atypischen Beschäftigungsverhältnissen getragen werden, beispielsweise in Form von Leiharbeit. Insoweit dies Ausweichreaktionen der Unternehmen auf eine als zu hoch empfundene Regulierungsdichte auf dem Arbeitsmarkt sind, muss das **institutionelle Regelwerk** auf dem Arbeitsmarkt flexibilisiert werden (Ziffern 436 ff.). Chancengleichheit bedeutet nicht nur die Beseitigung institutioneller Hemmnisse, sondern bezieht sich ebenso auf **gleiche Bildungschancen**, ein Erfordernis, welchem das Bildungssystem in Deutschland nur unzureichend nachkommt, sodass daraus eine bildungspolitische Aufgabe von außerordentlicher Bedeutung erwächst. Wenn eine verbesserte Chancengleichheit bei der Humankapitalbildung und beim Zugang zu Arbeitsplätzen erreicht wird, trägt dies dazu bei, die Tendenz zur Verfestigung der Arbeitslosigkeit, also den Anteil der Langzeitarbeitslosen, zu verringern.

2. Was ist bildungspolitisch zu tun?

446. Die vorangegangenen Ausführungen verdeutlichen den herausragenden Stellenwert einer Bildungspolitik im Rahmen einer wachstumsorientierten Wirtschaftspolitik. Daher stellt der Sachverständigenrat im Folgenden Grundzüge einer bildungspolitischen Offensive vor, die in einigen wesentlichen Punkten deutlich über die Vorstellungen im Koalitionsvertrag hinausgehen.

Herausforderungen an die Bildungspolitik

447. Humankapitalinvestitionen genießen höchste Priorität, um Deutschland auf einen höheren Wachstumspfad zu bringen. Dies ist durch zahlreiche empirische Studien gut belegt (JG 2004 Ziffern 559 ff.). Angesichts einer Reihe von Defiziten im deutschen Bildungssystem könnte Schätzungen zufolge die Wachstumsrate des deutschen Bruttoinlandsprodukts pro Kopf jährlich um 0,5 bis 0,8 Prozentpunkte höher liegen, wenn es durch eine Bildungsreform gelänge, Deutschland aus dem Mittelfeld der PISA-Tests („Programme for International Student Assessment") nahe an die Spitzenreiter dieser Tests heranzubringen (Hanushek und Wößmann, 2008). Im Vergleich zu den öffentlichen Bildungsausgaben aller OECD-Mitgliedsländer liegt Deutschland unterhalb des Durchschnitts (Tabelle 37).

Tabelle 37

Internationaler Vergleich von Bildungsausgaben im Jahr 2006

Ausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (vH)

Land	Öffentlich[1)]	Privat[2)]	Insgesamt
Deutschland	4,1	0,7	4,8
Frankreich	5,5	0,4	5,9
Italien	4,6	0,3	4,9
Japan	3,3	1,7	5,0
Österreich	5,2	0,4	5,5
Spanien	4,2	0,5	4,7
Vereinigtes Königreich	5,2	0,7	5,9
Vereinigte Staaten	5,0	2,4	7,4
OECD-Durchschnitt	4,9	0,8	5,8
EU-19-Durchschnitt	5,0	0,5	5,5

1) Einschließlich öffentlicher Subventionen an private Haushalte, die Bildungseinrichtungen zuzuordnen sind, und direkter Ausgaben für Bildungseinrichtungen aus internationalen Quellen.– 2) Abzüglich öffentlicher Subventionen, die Bildungseinrichtungen zuzuordnen sind.

Quelle: OECD

Die Politik hat den bildungspolitischen Handlungsbedarf durchaus erkannt. Der Koalitionsvertrag räumt der Bildungspolitik zu Recht einen zentralen Stellenwert ein und setzt alles in allem einige richtige Akzente, ein klares Gesamtkonzept ist aber allenfalls in Umrissen erkennbar. Schon im letzten Jahr wurde auf dem Dresdner Bildungsgipfel vom Oktober 2008, an dem die Bundesregierung und die Regierungschefs der Bundesländer beteiligt waren, vereinbart, die privaten und öffentlichen Ausgaben für Bildung und Forschung insgesamt bis zum Jahr 2015 von 7,3 vH im Jahr 2008 auf 10 vH des Bruttoinlandsprodukts zu steigern (BMBF, 2008; Stifterverband, 2009). Die dort verabschiedete **„Qualifizierungsinitiative“** benennt durchaus wichtige und zielführende Themenbereiche, ohne jedoch hinreichend konkret auf die notwendigen Reformschritte einzugehen (Bundesregierung und Regierungschefs der Länder, 2008). Des Weiteren bemühen sich die Bundesländer, die Betreuung von (Klein-) Kindern zu verbessern, den Übergang von der Grundschule auf das Gymnasium zu flexibilisieren, die Gymnasialzeit – insbesondere für begabte Schüler – zu verkürzen und die Organisationsstruktur der Hochschulen hin zu mehr Selbstständigkeit und Flexibilität zu verändern.

Der Sachverständigenrat konnte vor fünf Jahren dem deutschen Bildungssystem „kein gutes Zeugnis“ ausstellen (JG 2004 Ziffern 556 ff.). In Teilbereichen mögen sich die Zeugnisnoten durchaus verbessert haben, aber angesichts immer noch bestehender zahlreicher **gravierender Defizite** kann von einem guten, geschweige denn exzellenten Zeugnis (noch) keine Rede sein. Daher stellt sich die Frage, wie die im Rahmen des Dresdner Bildungsgipfels vereinbarten höheren finanziellen Mittel für die Bildung effizient eingesetzt werden sollten, um die bestehenden Defizite des deutschen Bildungssystems zu verringern. Neben einer Aufstockung der Bildungsausgaben muss deshalb geprüft werden, inwieweit sich mit einem effizienteren Einsatz der vorhandenen Ressourcen ebenfalls bildungspolitische Erfolge erzielen lassen.

Schwächen des deutschen Bildungssystems

448. Die hauptsächlichen Schwächen des hiesigen Bildungssystems liegen auf zwei Ebenen, nämlich dem eher mittelmäßigen, durchschnittlichen **Bildungsniveau** und der Ungleichheit der **Bildungschancen**.

Das im internationalen Vergleich eher mittelmäßige Kompetenzniveau hiesiger Schüler und Studierender lässt sich schlaglichtartig anhand folgender Fakten verdeutlichen:

- Bei der PISA-Studie aus dem Jahr 2006 erreichten Schüler hierzulande mit ihren Lese- und Mathematikleistungen in etwa nur den Mittelwert der einbezogenen OECD-Länder. Zwar lagen die gemessenen Leistungen in den Naturwissenschaften erstmals über dem OECD-Durchschnitt, jedoch mit weitem Abstand zu den besten Ländern, wobei dieser Unterschied annähernd dem in einem Schuljahr Gelernten entspricht (OECD, 2007).

- In jedem Jahr verlassen 8 vH eines Jahrgangs eine allgemeinbildende Schule ohne jeglichen Abschluss (Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2008).

- Die Abschlussquote im Bereich von Universitäten und Hochschulen (einschließlich Fachschulen und Berufsakademien) liegt in Deutschland mit 34 vH weit unterhalb des OECD-Durchschnitts von über 48 vH und noch deutlicher unterhalb der besten Ergebnisse in Höhe von rund zwei Dritteln (OECD, 2009a).

Bei allen Vorbehalten hinsichtlich solcher internationalen Vergleiche von Bildungsinstitutionen und Bildungsabschlüssen sind die Unterschiede zu erfolgreicheren Bildungssystemen in anderen Ländern zu gravierend, als dass sie nur mit unzureichenden Vergleichsmaßstäben begründet werden könnten. Vielmehr deuten diese und andere Indikatoren auf die Notwendigkeit einer **Steigerung** des durchschnittlichen **Bildungsniveaus** hin. Dies stellt die erste bildungspolitische Herausforderung dar. Sie wiegt schwer, weil sich Deutschland im Zuge der Internationalisierung der Märkte und des damit einhergehenden internationalen Standortwettbewerbs weiterhin behaupten muss. Eine Anhebung des allgemeinen Bildungsniveaus stellt eine wichtige Voraussetzung dar, um die notwendigen Anpassungsprozesse im Rahmen des sektoralen und berufsmäßigen Strukturwandels, forciert unter anderem durch neue Informationstechnologien, bewältigen zu können.

449. Die **Ungleichheit der Bildungschancen** in Deutschland lässt sich ebenfalls mit wenigen Fakten verdeutlichen:

- Aus der Grundschulstudie IGLU („Internationale Grundschul-Lese-Untersuchung“) des Jahres 2006 geht hervor, dass die Empfehlung der Lehrkräfte, welche Schulform das Kind nach Abschluss der Grundschule besuchen soll, in den der Studie vorausgegangenen fünf Jahren noch stärker als vorher von der sozialen Herkunft des Kindes beeinflusst wurde (Bos et al., 2007).

– Die Wahrscheinlichkeit eines Gymnasialbesuchs ist für Kinder aus „Akademikerfamilien“ viermal so hoch wie für Kinder aus „Arbeiterfamilien“, wobei – wohlgemerkt – jeweils Kinder mit gleichen beobachteten Kompetenzen verglichen wurden (PISA-Konsortium Deutschland, 2005).

– Die soziale Selektion setzt sich in der gymnasialen Oberstufe fort, in die 88 vH der Jugendlichen eintreten, deren Väter einen Hochschulabschluss aufweisen, im Gegensatz zu 46 vH der übrigen Jugendlichen. Aus der erstgenannten Gruppe nahmen dann mit 94 vH fast alle Abiturienten ein Hochschulstudium auf, aber nur rund die Hälfte aus der zweiten Gruppe. Die Studienanfängerquote der Jugendlichen, deren Väter einen Hochschulabschluss besitzen, ist mehr als dreimal so hoch wie die der übrigen Jugendlichen (Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2007).

– Kinder mit Migrationshintergrund weisen in Deutschland im OECD-Vergleich überdurchschnittliche Leistungsunterschiede zu einheimischen Kindern auf. Während rund 15 vH der Kinder ohne Migrationshintergrund nicht über die relativ niedrige Kompetenzstufe Zwei hinauskommen, sind es bei Kindern mit Migrationshintergrund über 40 vH. Besonders auffällig ist dies für Kinder der zweiten Generation, die bereits in Deutschland geboren sind (OECD, 2006). Kaum eine Rolle spielt der Migrationshintergrund bei den Beschäftigungschancen geringqualifizierter Jugendlicher im Alter zwischen 20 und 29 Jahren. Dafür macht er sich bei hochqualifizierten Jugendlichen recht deutlich bemerkbar (Liebig und Windmaier, 2009).

Damit ergibt sich als zweite bildungspolitische Herausforderung, die Ungleichheit der Bildungschancen zu verringern, ohne jedoch die Leistungen an der Spitze zu behindern. Diese Notwendigkeit resultiert nicht nur aus dem Selbstverständnis einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung, welche eine Chancengleichheit als wesentliches Charakteristikum beinhaltet, sondern zudem aus der ökonomischen Einsicht, dass mit einer solchen Ungleichheit Wachstumspotenziale nicht ausgeschöpft werden.

Leitlinien einer Bildungsreform

450. Bildungsreformen, die den genannten beiden Herausforderungen Rechnung tragen, müssen zwei Leitgedanken folgen. Zum einen sollte ihnen eine Betrachtung zugrunde liegen, die den **gesamten Bildungslebenszyklus** erfasst. Zum anderen ist es nicht damit getan, das Bildungssystem gemäß dem Dresdner Bildungsgipfel mit mehr finanziellen Ressourcen auszustatten. Vielmehr müssen die Mittel unter veränderten institutionellen Rahmenbedingungen des Bildungssystems effizienter als bisher eingesetzt werden.

Beim ersten Leitgedanken, dem Bildungslebenszyklus, geht es nicht darum, einfach die verschiedenen Stufen des Bildungsweges reformerisch „abzuarbeiten“, sondern um die optimale Allokation der Ressourcen über den gesamten Bildungslebenszyklus hinweg, also angefangen von der frühkindlichen Bildung bis hin zum Lernen im Erwachsenenalter. Zahlreiche theoretische und empirische Studien der Bildungsökonomie zeigen einen fallenden Verlauf der Ertragsraten von Bildung im Lebenszyklus, woraus sich für die Bildungspolitik die unmittelbare

Schlussfolgerung ergibt, ihre Ressourcen auf frühe Lebensphasen zu verschieben (Heckman, 2006; Cunha und Heckman, 2007; Pfeiffer und Reuß, 2008). Mithin könnten selbst bei einem gegebenen Bildungsbudget durch eine Umschichtung der Ressourcen zugunsten einer frühkindlichen Bildung höhere Bildungsertragsraten erzielt werden.

Für den beobachteten fallenden Verlauf der Bildungsertragsraten lassen sich im Wesentlichen zwei Gründe anführen: Erstens verringert sich mit zunehmendem Alter der Zeithorizont, innerhalb dessen getätigte Humankapitalinvestitionen Erträge abwerfen. Zweitens erleichtert bereits vorhandenes Humankapital das Erlernen weiterer Kenntnisse und Fähigkeiten. Der Bildungsprozess arbeitet also mit steigenden Skalenerträgen oder plastisch ausgedrückt: Bildung erzeugt Bildung (Cunha und Heckman, 2007).

Die Bildungsfinanzierung in Deutschland steht in deutlichem Kontrast zu diesen Erkenntnissen. Im internationalen Vergleich sind die öffentlichen Bildungsausgaben pro Kind beziehungsweise Schüler relativ gering im frühkindlichen Bereich und in der Grundschule, aber vergleichsweise hoch je Studierendem im Hochschulsektor (Wößmann, 2008). Des Weiteren sollte der Anteil der öffentlichen Finanzierung mit dem Niveau des Bildungsabschlusses abnehmen. Hauptgründe sind der beträchtliche gesellschaftliche Nutzen der Förderung im Elementarbereich und der erhebliche individuelle Nutzen im Tertiärbereich. Im Vergleich zum OECD-Durchschnitt ist der Anteil der öffentlichen Ausgaben an den gesamten Bildungsausgaben in Deutschland höher im Tertiärbereich und niedriger im Elementar- sowie im Primar-/ Sekundarbereich (Tabelle 38).

Tabelle 38

Bedeutung der öffentlichen Ausgaben für Bildung in Deutschland und in den OECD-Ländern nach Bildungsbereichen im Jahr 2006

Anteil an den Ausgaben für Bildung insgesamt in vH

	Elementarbereich	Primar- und Sekundarbereich	Tertiärbereich
Deutschland	72,2	87,0	85,0
OECD-Durchschnitt	80,7	91,2	72,6

Quelle: OECD

451. Der zweite Leitgedanke einer Bildungsreform beleuchtet die Bedeutung institutioneller Rahmenbedingungen für den Bildungserfolg. Wie zahlreiche internationale Studien (OECD, 2009a) gezeigt haben, lassen sich mit ein und derselben Höhe eines staatlichen Bildungsbudgets (gemessen am Bruttoinlandsprodukt) qualitativ sehr unterschiedliche Ergebnisse erzielen, vergleicht man etwa Finnland (5,7 vH) mit Portugal (5,1 vH). Abgesehen davon, dass sich damit der Aussagewert einer Inputbetrachtung – der Höhe der Bildungsausgaben eines Landes – bei der Beurteilung der Güte eines Bildungssystems stark zugunsten einer Outputbetrachtung – des Kompetenzniveaus – relativiert, rückt die **institutionelle Umsetzung des Bildungsprozesses** in den Vordergrund. Bezogen auf Deutschland sind damit unter

anderem die Autonomie der Schulen, die Finanzierung von Schulen in freier Trägerschaft, externe Leistungskontrollen oder flexiblere und treffsicherere Übergänge von der Grundschule in das Gymnasium gemeint. Anders formuliert, bereits durch vergleichsweise kostengünstige Reformen des institutionellen Regelwerks des Bildungssystems lässt sich eine höhere Humankapitalausstattung erreichen.

Was bildungspolitisch zu tun ist

452. Die Bildungspolitik muss an **zwei Schwächen** des Bildungssystems ansetzen:

- Sie muss das durchschnittliche Bildungsniveau anheben.
- Sie muss die Ungleichheit der Bildungschancen verringern.

Als **Leitgedanken der Bildungspolitik** sollten dienen:

- Effiziente Allokation der Bildungsausgaben im Bildungslebenszyklus.
- Effiziente Ausgestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen des Bildungssystems.

Elementarbereich

453. Der frühkindlichen Bildung kommt als erstem Baustein einer Bildungsreform im Elementarbereich eine hohe Bedeutung zu, nicht zuletzt weil sich frühkindliche Bildungsmaßnahmen gerade für Kinder mit bildungsfernem Hintergrund positiv auf den weiteren Lebensweg auswirken. Empirische Studien zeigen, dass bereits im Säuglingsalter und im Kleinkindalter für Investitionen in die Fähigkeiten gilt: je früher und stetiger, desto besser für die Humankapitalbildung (Pfeiffer und Reuß, 2008). Da sich die Kompetenzentwicklung in der Regel in der Familie vollzieht, kommt den **frühkindlichen Bildungsprozessen** in der Familie eine herausragende Bedeutung zu, jedoch können Erzieher in Kinderkrippen als die in dieser Phase besonders wichtigen Bezugspersonen fungieren. Hieraus ergeben sich zwei bildungspolitische Schlussfolgerungen.

Zum einen sollte das **Angebot** ausgeweitet werden, mit dessen Hilfe Eltern in ihren Erziehungsaufgaben und Erziehungskompetenzen zielführend unterstützt werden. Hier gibt es in vielen Ländern, auch in Deutschland, eine Reihe von Initiativen und Programmen, welche nach einer erfolgreichen Evaluation stärker gefördert werden könnten. Dabei sollten die Maßnahmen zielgenau bei benachteiligten, insbesondere bildungsfernen Familien und bei Familien mit Migrationshintergrund ansetzen, wie verschiedene Modellprojekte zeigen (Roßbach, 2005).

Zum anderen weist die Absicht des Gesetzgebers in die richtige Richtung, bis zum Jahr 2013 für rund ein Drittel aller Kinder im Alter unter drei Jahren Betreuungsplätze in Kindertagesstätten zu schaffen. Diesen Ausbau des frühkindlichen Betreuungsangebots bis zum Jahr 2013 wollen gemäß den Aussagen des Dresdner Bildungsgipfels Bund, Länder und Kommunen insgesamt mit rund 12 Mrd Euro finanzieren, der Bund beteiligt sich daran mit 4 Mrd Euro. Ferner wird der Bund den Ländern ab dem Jahr 2014 jährlich mindestens 770 Mio Euro als Zuschuss zu den Betriebskosten zur Verfügung stellen (Bundesregierung und Regierungschefs

der Länder, 2008). Allerdings ist die Nutzung solcher Kinderbetreuungseinrichtungen heutzutage sozial selektiv, da Kinder, die aufgrund des familiären Hintergrunds benachteiligt sind und daher die Bildungs- und Sprachförderung am dringendsten benötigen, dort unterrepräsentiert sind. Aus diesem Grund wäre eine Zielvorgabe vorzuziehen, **jedem Kind unter drei Jahren** mittel- bis langfristig einen **Kindertagesstättenplatz** zu sichern oder zumindest eine stärkere Fokussierung auf bildungsferne Schichten vorzunehmen. In diesem Zusammenhang sollte das Betreuungsgeld für Eltern, deren Kinder nicht die frühkindlichen Bildungseinrichtungen besuchen, nochmals auf den Prüfstand gestellt werden. Die konkrete Ausgestaltung des Betreuungsgelds sollte bis zum Jahr 2013 geklärt werden. Denn es steht zu vermuten, dass dieses Betreuungsgeld (anstelle des Besuchs einer Kindertagesstätte) in erster Linie von einkommensschwachen, bildungsfernen Schichten bevorzugt wird, sodass gerade die Kinder, auf die es ankommt, aus diesen Betreuungseinrichtungen ferngehalten werden. So gesehen wirkt das Betreuungsgeld kontraproduktiv.

454. Der zweite Baustein einer Bildungsreform im Elementarbereich besteht in einem weiteren Ausbau der Kindergärten für Kinder im Alter ab drei Jahren hin zu einem **obligatorischen, gebührenfreien Vorschuljahr** vor Eintritt in den Primarbereich (JG 2004 Ziffer 588). Im Hinblick auf die Betreuung in Kindergärten haben in den letzten Jahren die Bundesländer Pläne für den Bildungsauftrag und die Förderaufgaben entwickelt, einschließlich einer Verzahnung mit der Grundschule, deren Wirksamkeit hinsichtlich einer besseren Ausschöpfung des frühkindlichen Bildungspotenzials aber noch evaluiert werden muss. Die Verpflichtung für alle Kinder, ein Vorschuljahr zu durchlaufen, besitzt den Vorteil, dass insbesondere Kinder aus benachteiligten Familien und solchen mit Migrationshintergrund von dem Förder- und Betreuungsangebot erfasst werden und auf diese Weise Kenntnis der Landessprache erlangen. Damit wird nicht notwendigerweise für Sprachförderprogramme speziell für Migrantenkinder plädiert. International vergleichende Studien kommen zu dem Resultat, dass ein umfassendes vorschulisches Bildungssystem besonders Migrantenkindern zugute kommt. Ähnliche Ergebnisse werden dem „Perry Preschool Program" in den Vereinigten Staaten bescheinigt (Heckman, 2008).

Das obligatorische Vorschuljahr sollte den Abschluss des Besuchs des Kindergartens bilden. Zur Qualitätssicherung im gesamten Kindergartenbereich könnte ein auf einer kontinuierlichen Evaluation beruhendes Gütesiegel dienen. Die Ausbildung des pädagogischen Fachpersonals muss analog dem bildungspolitischen Auftrag der Kindergärten weiterentwickelt und nach internationalen Vorbildern akademisiert werden. Zumindest das obligatorische Vorschuljahr sollte – wie der Primarbereich – gebührenfrei gestellt werden. In einer längerfristigen Perspektive sollte dies für den gesamten Kindergartenbereich gelten. Dies würde vermutlich die finanzielle Belastbarkeit vieler Kommunen überfordern. Für das Vorschuljahr wären daher finanzielle Zuweisungen des jeweiligen Bundeslandes ins Auge zu fassen. Der frühere Kindergartenbesuch könnte (für eine Übergangszeit) zwar gebührenpflichtig bleiben, jedoch um ein sozial gestaffeltes Gutscheinsystem ergänzt werden, welches eine Kofinanzierung oder Vollfinanzierung für Kinder aus einkommensschwachen Schichten ermöglicht und vom jeweiligen Bundesland getragen wird.

Zahlreiche empirische Studien weisen auf die hohe Bedeutung des Elternhauses für den Bildungserfolg im (früh-)kindlichen Alter hin (Pfeiffer, 2009). Insbesondere bei bildungsfernen Elternhäusern ist diese Betreuung nicht gewährleistet, woraus eine Benachteiligung dieser Kinder und eine soziale Selektion in späteren Bildungsstufen resultiert. Den Grundschulen sollte daher mehr als bisher die Möglichkeit gegeben werden, diese Betreuungsaufgabe zu übernehmen, etwa in der Form von **Ganztagsschulen**.

455. Der Ausbau der frühkindlichen Bildung, die Einführung eines verpflichtenden Vorschuljahres und einer Ganztagsschule ist mit **erheblichen Kosten** verbunden, deren Abschätzung außerordentlich schwierig ist. Entsprechend spärlich sind diesbezügliche Berechnungen. Das Institut der deutschen Wirtschaft, Köln, kommt zu dem Ergebnis, dass jährliche Bruttokosten von rund 9,1 Mrd Euro zu veranschlagen sind (Diekmann et al., 2008). Darin enthalten sind unter anderem 2,3 Mrd Euro für den Ausbau der Betreuung unter dreijähriger Kinder auf der Basis der Planungen der Bundesregierung bezüglich des Ausbaus von Betreuungsplätzen bis zum Jahr 2013, eine Gebührenfreiheit im Kindergarten für einen Halbtagsplatz (1,3 Mrd Euro), eine Höherqualifizierung des Erziehungspersonals (1,3 Mrd Euro) sowie die Einrichtung von Ganztagsschulen (3,8 Mrd Euro). Dem entgegen zu rechnen seien Effizienzgewinne, wie etwa die bei Ausbau der Ganztagsschulen mögliche Auflösung von Schulhorten und der Rückgang der Anzahl der Wiederholer, welche mit jährlich 1,6 Mrd Euro veranschlagt werden, sodass sich jährlich Nettokosten in Höhe von 7,5 Mrd Euro ergeben. Eine Studie des Forschungsinstituts für Bildungs- und Sozialökonomie (FiBS), Berlin, beziffert die jährlichen Kosten eines flächendeckenden Ausbaus der Ganztagsschulangebote auf rund 2,2 Mrd Euro (Dohmen und Fuchs, 2009). Nicht enthalten in diesen Kostenüberlegungen sind spätere Wohlfahrtseffekte aufgrund beispielsweise eines höheren Beschäftigungsstandes und daraus resultierender fiskalischer Mehreinnahmen.

456. Diese Ausgaben stellen eine erhebliche finanzielle Belastung der öffentlichen Haushalte dar und dies vor dem Hintergrund der Konsolidierungsaufgabe in Form einer Rückführung der Neuverschuldung. Abgesehen davon, dass sich im Oktober 2008 der Bund und die Länder anlässlich des Dresdner Bildungsgipfels zu einer beträchtlichen Aufstockung der Bildungsausgaben in den kommenden Jahren verpflichtet haben, kann die **Notwendigkeit einer Qualifizierungsoffensive** im (früh-)kindlichen Bereich nicht nachdrücklich genug betont werden. Unterlassungen in diesem frühen Stadium der Bildung hätten weitreichende Fehlentwicklungen in der Zukunft zur Folge, nicht zuletzt hinsichtlich der Beschäftigungslage und des Wirtschaftswachstums. Die Politik muss hier Prioritäten setzen.

Schulbereich

457. Bildungspolitischer Handlungsbedarf im Schulbereich setzt vordringlich an **zwei Defiziten** an:

- Im Primarbereich sind die Betreuung der Schulkinder sowie die Übergänge vom Elementarbereich und später in den Sekundarbereich verbesserungsbedürftig.

- Dem Wettbewerb zwischen den Schulen, verbunden mit externen Leistungskontrollen kommt in Deutschland ein viel zu geringes Gewicht zu.

458. Kindergarten und Grundschule bilden in Deutschland getrennte Bildungsstufen mit unterschiedlichen administrativen Zuordnungen, Ausbildungsstrukturen des Personals und pädagogischen Orientierungen und Traditionen. Daher verdient der **Übergang vom Elementarbereich in den Primarbereich** besondere Aufmerksamkeit. In diesem Zusammenhang fällt auf, dass der Anteil an Zurückstellungen eines Einschulungsjahrgangs in den letzten Jahren zwar etwas gesunken ist, jedoch immer noch über 5 vH beträgt (Aktionsrat Bildung, 2007). Jungen werden häufiger zurückgestellt als Mädchen. Allgemein werden als Gründe eine fehlende Förderung im Kindergarten, bildungsfernes Elternhaus und Migrationshintergrund genannt (Roßbach, 2005). Eine verbesserte Zusammenarbeit von Vorschulbereich und Grundschule bei der Einschulung könnte hier Abhilfe schaffen. Zudem benachteiligen größere Altersunterschiede bei der Einschulung jüngere Kinder (Mühlenweg, 2009).

Noch problematischer erscheint in Deutschland der **Übergang vom Primarbereich in die Sekundarstufe I**. Schon nach der vierten Klasse, also im Alter von 10 Jahren, werden die Kinder auf das dreigliedrige Schulsystem – Hauptschule, Realschule, Gymnasium – aufgeteilt, wenngleich einzelne Bundesländer – Berlin und Brandenburg – mittlerweile zu einer sechsjährigen Grundschulzeit übergehen und andere Bundesländer verschiedenartige Modelle dieses Übergangs entwickeln. Eine wesentlich verbesserte Abstimmung zwischen den Bundesländern ist dringend erforderlich, um die regionale Mobilität der Familien nicht noch mehr zu erschweren, als sie es durch unterschiedliche Schulformen und Lehrinhalte ohnehin schon ist. Die frühe Aufteilung der Kinder sollte bundeseinheitlich aufgegeben werden, denn die bildungsökonomische Forschung liefert zahlreiche Belege dafür, dass die frühe Selektion zu einer Verringerung der Chancengleichheit für Kinder mit benachteiligendem Hintergrund führt, ohne dass andere Schüler dadurch gewinnen würden (Wößmann, 2009).

459. Ein weiteres wichtiges Feld für eine Bildungsreform im gesamten Schulbereich ist durch die drei Schlüsselwörter **Wettbewerb, Autonomie** und **externe Leistungskontrolle** gekennzeichnet. Damit wird das zweite Defizit angesprochen.

Es liegt auf der Hand und wird durch internationale Vergleichsstudien belegt, dass Schulen, die um die Gunst der Eltern konkurrieren müssen, sich besonders anstrengen und bessere Ergebnisse liefern (Wößmann, 2006). In Deutschland ist dieser Wettbewerb nur bedingt gewährleistet. Zwar existieren neben öffentlichen Schulen solche in freier Trägerschaft, die jedoch nur vergleichsweise geringe staatliche Zuschüsse erhalten. Dies hat zur Folge, dass nur wenige dieser Schulen entstehen und diese Schulgebühren erheben müssen, sodass eine soziale Selektion der Kinder stattfindet.

Stattdessen sollte – wie etwa in den Niederlanden – eine Kombination aus freier Trägerschaft und öffentlicher Finanzierung mit dem gleichen Satz je Schüler wie in den öffentlichen Schulen erfolgen. Bei einer staatlichen Vollfinanzierung dürfen die Schulen in freier Trägerschaft weder zusätzliche Schulgebühren erheben noch Schüler selektiv zurückweisen und müssen sich unter die staatliche Schulaufsicht begeben und sich möglichst bundeseinheitlichen Prü-

fungen stellen. Damit werden für **alle Schulen gleiche Wettbewerbschancen** sichergestellt. Damit sie sich voll entfalten können, muss allen Schulen eine hohe Autonomie bezüglich des Lehrpersonals und der Verwendung der Sachmittel eingeräumt werden (JG 2004 Ziffer 589). Die (Ober-) Schulämter wandeln sich damit von Zuweisungsbehörden zu Beratungs- und Prüfungsinstitutionen.

Die **externe Zielvorgabe und Leistungsprüfung** stellt ein unverzichtbares Element der Bildungsreform dar und sollte als Zwischenziel für alle Bundesländer vorgesehen werden. Im Bundesländervergleich fallen Schülerleistungen in den Bundesländern wesentlich besser aus, in denen es externe Prüfungen der verschiedenen Abschlüsse gibt, wie etwa das Zentralabitur in Baden-Württemberg und Bayern. Solche externen Leistungskontrollen sind nicht nur hilfreich, wenn Schulen eine gewisse Monopolstellung haben, wie etwa im ländlichen Raum, sondern sie stimulieren die verantwortliche Landespolitik bei unterdurchschnittlichem Abschneiden ihrer Schüler in solchen Tests, wie die Erfahrungen im letzten PISA-Bundesländervergleich gezeigt haben. Die „Schlusslichter“ (Bremen, Sachsen-Anhalt, Brandenburg) haben sich danach bis zum Jahr 2006 am meisten verbessert. Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, dass die Kultusministerkonferenz beschlossen hat, die Ergebnisse der PISA-Studien ab dem Jahr 2009 nicht mehr für die einzelnen Bundesländer auszuwerten. Zwar wird weiterhin das Abschneiden Deutschlands im internationalen Vergleich ermittelt, indes ist eine Erfolgskontrolle der für die Schulpolitik zuständigen Bundesländer nicht mehr möglich. Das sind ungünstige Signale für einen funktionstüchtigen schulpolitischen Wettbewerb.

Berufliche Bildung und Weiterbildung

460. Das deutsche Modell einer dualen Berufsausbildung – theoretische Ausbildung in einer Berufsschule, verbunden mit einer praktischen Qualifizierung in einem Ausbildungsbetrieb – kann insgesamt als Erfolgsmodell angesehen werden (Blossfeld und Stockmann, 1999). Gleichwohl können **zwei Schwachstellen** identifiziert werden, aus denen sich bildungspolitischer Handlungsbedarf ableitet.

Erstens ist die zunehmende **Tendenz einer frühen Spezialisierung** bedenklich. Mittlerweile gibt es rund 350 spezifische Ausbildungsberufe. Eine starke und frühe Fokussierung auf bestimmte Tätigkeiten birgt aber die Gefahr eines erschwerten späteren Wechsels in andere Tätigkeiten und damit eine unzureichende Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer an den Strukturwandel und den internationalen Standortwettbewerb. Daher erscheint es angeraten, die Einzelberufsausbildung deutlich zugunsten von Berufsgruppen zu reduzieren, in denen verwandte Berufe zusammengefasst werden. Konkret könnte dies durch etwa zweijährige berufsgruppenspezifische Module und eine anschließende spezifische Berufsausbildung bewerkstelligt werden (JG 2004 Ziffern 690 ff.).

Zweitens gibt der **hohe Anteil Unausgebildeter** zu denken. So zeigen Ergebnisse auf Grundlage des Mikrozensus, dass insbesondere aufgrund mangelnder Kompetenzen der Hauptschulabgänger im Jahr 2008 rund 15 vH der Personen im Alter zwischen 20 und 30 Jahren weder über einen beruflichen Abschluss verfügen, noch nahmen sie an Bildungsmaßnahmen teil. Im Vergleich zum Jahr 2006 ist dieser Anteil um 2 Prozentpunkte zurückgegangen. Zwar werden

solchen Jugendlichen eine Reihe von berufsvorbereitenden Maßnahmen angeboten, jedoch könnten diese dadurch ergänzt werden, dass kürzere berufsgruppenspezifische Ausbildungsgänge mit geringeren Anforderungen stärker als bisher eingeführt werden, sodass die Betroffenen wenigstens über einen beruflichen Abschluss verfügen.

461. Der beruflichen Weiterbildung im Sinne eines **„lebenslangen Lernens"** kommt eine hohe Bedeutung zu. Gerade in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit bietet es sich für die Betroffenen an, ihre Beschäftigungslosigkeit für Weiterbildung zu nutzen. Gefordert sind hier in erster Linie die Arbeitnehmer und Unternehmen. Im internationalen Vergleich lag in Deutschland die Beteiligung Erwachsener im Alter von 25 bis 64 Jahren an Weiterbildungsmaßnahmen mit 7,5 vH der Bevölkerung signifikant unter dem Durchschnitt der EU-27-Länder mit 9,6 vH, nicht zu reden von Schweden und dem Vereinigten Königreich mit rund 32 vH beziehungsweise 27 vH (Europäische Kommission, 2008). Jedoch sollte die Bildungspolitik sich ebenfalls angesprochen fühlen. Sie könnte prüfen, inwieweit erfolgreiche allgemeine Qualifizierungsprogramme – wie sie etwa in Schweden in den 1990er-Jahren durchgeführt wurden – auf hiesige Verhältnisse übertragbar sind (Kasten 14).

Kasten 14

Lebenslanges Lernen in Schweden

In Schweden partizipiert unter den EU-Ländern ein deutlich größerer Anteil der Erwachsenen am „lebenslangen Lernen". Nach Beendigung der formalen Ausbildung gibt es mit Angeboten im Bereich der Erwachsenenbildung oder Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zahlreiche Möglichkeiten des lebenslangen Lernens.

Als Reaktion auf die Rezession in den 1990er-Jahren hat Schweden ein **breit angelegtes Qualifizierungsprogramm** („Adult Education Initiative" oder „Knowledge Lift") für Personen im Alter von 25 bis 55 Jahren im Zeitraum der Jahre 1997 bis 2002 aufgelegt. Das Ziel des Programms war, das allgemeine Humankapital der Bevölkerung zu erhöhen. Etwa 10 vH des Erwerbspersonenpotenzials nahmen daran teil. Personen, die keine Hochschulzugangsberechtigung hatten, sollten die Möglichkeit haben, diese zu erwerben. Das bereits vorhandene öffentliche Weiterbildungsangebot wurde qualitativ und quantitativ ausgebaut und nach Ende des Programms auf dem hohen Niveau gehalten. Für die Teilnahme wurden keine Gebühren erhoben und Personen, die die Weiterbildungsmaßnahmen als Vollzeittätigkeit in Anspruch nahmen, wurde im Normalfall für eine Dauer von einem Jahr Arbeitslosengeld gezahlt. Möglichkeiten einer Anschlussfinanzierung waren vorhanden. Mit Einführung des Programms nahm der Bestand der Erwachsenen in Weiterbildung um rund 80 vH zu. Junge Männer wurden besonders von der Rezession der 1990er-Jahre getroffen und für diese Gruppe wirkte sich die Teilnahme positiv auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit aus (Albrecht, 2005).

Die **Beteiligung der Erwachsenen** an verschiedenen Formen des lebenslangen Lernens in Schweden ist im Jahr 2006 mit 32,1 vH die **höchste innerhalb der Europäischen Union**. Über den Lebenszyklus sinkt zwar die Beteiligung, jedoch nehmen immer noch 26,7 vH der 55- bis 64-Jährigen am lebenslangen Lernen teil. Bei den Geringqualifizierten partizipieren 18,3 vH (2005); im Vergleich zu den EU-Ländern beträgt der Abstand 14,6 Prozentpunkte (Europäische Kommission, 2008).

In Schweden ist nicht nur die Beteiligung am lebenslangen Lernen hoch, sondern die Erwachsenen schneiden bei der **internationalen Vergleichstudie** „International Adult Literacy Study" un-

ter den 16 teilnehmenden Ländern mit dem höchsten Mittelwert bei relativ geringer Streuung sehr gut ab. Überprüft wurden die Lese-, Schreib- und Rechenfähigkeiten der Erwachsenen. Hervorzuheben sind hier die relativ guten Leistungen der Erwachsenen mit geringem formalen Bildungsgrad (Leuven et al., 2004; Björklund et al., 2004).

462. Um den Verlust an Humankapital während der Zeit der Arbeitslosigkeit zu minimieren, stellen **Berufsausbildungs-, Weiterbildungs- und Trainingsmaßnahmen** geeignete Instrumente dar. Eine negative Beurteilung dieser Maßnahmen könnte sich durch eine verringerte Suche nach einem Arbeitsplatz (Lock-in-Effekte) oder dadurch, dass die Förderung ein Stigma darstellt, ergeben. Bei der Evaluation der Qualifizierungsmaßnahmen im Hinblick auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit wirken sich diese Effekte kurzfristig negativ auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Programmteilnehmer im Vergleich zur Kontrollgruppe aus. Neuere Evaluationsstudien, die die mittel- bis langfristigen Effekte untersuchen, finden positive Effekte auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit und auf das Einkommen (Bernhard et al., 2008). In konjunkturellen Schwächephasen mit hoher Arbeitslosigkeit ist es schwieriger, einen Arbeitsplatz zu finden, und somit wird der Lock-in-Effekt geringer ausfallen. Als Implikation ergibt sich daraus, dass in Zeiten mit hoher Arbeitslosigkeit der Umfang der Programme erhöht und in Zeiten niedriger Arbeitslosigkeit reduziert werden sollte (Lechner und Wunsch, 2007). Allerdings ist in diesem Zusammenhang die vergleichsweise geringe Akzeptanz der bereits vorhandenen Fördermaßnahmen seitens der Betroffenen zu bedenken.

Tertiärbereich

463. Im Bereich der Hochschulbildung konzentrieren sich die folgenden Ausführungen auf zwei Aspekte, nämlich zum einen auf die Bedeutung von **Studienbeiträgen** und zum anderen auf die **Durchlässigkeit von der dualen Berufsausbildung in ein Hochschulstudium**. Damit werden zwar zahlreiche Reformen ausgeblendet – wie etwa die Einführung von Bachelor- und Masterstudiengängen, der W-Besoldung oder der Exzellenzinitiativen –, jedoch hat sich der Sachverständigenrat zu den grundlegenden Reformerfordernissen im Tertiärbereich bereits ausführlich geäußert (JG 2004 Ziffern 593 ff.).

464. Der weit überwiegende Anteil der Studierenden kommt aus Elternhäusern mit mittleren und höheren Einkommen, sodass gerade diese Einkommensschichten von der Steuerfinanzierung des Hochschulsystems begünstigt werden. Dies gilt selbst unter Berücksichtigung der Tatsache, dass diese Haushalte über die progressive Einkommensteuer stärker als untere Einkommensschichten, die teilweise keine Einkommensteuer entrichten, zur Finanzierung des Hochschulsystems herangezogen werden. Die Lastenverteilung dieser Finanzierung begünstigt mithin obere Einkommensschichten. Dies rechtfertigt die Erhebung von Studienbeiträgen, wie sie in den letzten Jahren in einer Reihe von Bundesländern eingeführt worden sind. Ohnehin werden in der Mehrheit der OECD-Länder Studienbeiträge erhoben (JG 2004 Ziffer 595). Allerdings muss gewährleistet sein, dass kein Studienwunsch allein an der finanziellen Last aufgrund von Studienbeiträgen und anderen Ausgaben für ein Studium scheitert. Dies kann und wird durch die Gewährung von Studienkrediten erreicht.

Studienbeiträge besitzen aus der Sicht der Studierenden Investitionscharakter ähnlich wie die Käufe von Anlagegütern in einem Unternehmen. Diese Analogie hat steuerrechtliche Konsequenzen. Studienbeiträge und die zusätzlichen Aufwendungen für ein Studium, nicht aber die Konsumausgaben, sollten bei einer späteren Einkommenserzielung wie ein Verlustvortrag geltend gemacht werden können, wobei der bisherige Ausbildungsfreibetrag beim Einkommen der Eltern entfällt.

465. Der Anteil der Personen mit einem Hochschulabschluss ist in Deutschland im internationalen Vergleich sehr gering. Ursachen dafür liegen bereits im Sekundarbereich, aber zudem darin, dass die **spätere Durchlässigkeit des Bildungssystems** hin zu einem Universitätsstudium trotz einiger Bemühungen nach wie vor unzureichend ist. Als konkrete bildungspolitische Herausforderung sollte daher die duale Berufsausbildung stärker mit Zugangsmöglichkeiten zu einem Hochschulstudium verbunden werden. Dazu sollten die unübersichtlichen Übergangsregelungen der einzelnen Bundesländer vereinheitlicht und die dualen Studiengänge, die eine betriebliche Ausbildung mit einem Studium verbinden, ausgebaut werden, etwa in Form der „Dualen Hochschule“ wie beispielsweise in Baden-Württemberg und Bayern (der früheren „Berufsakademien“). Gegebenenfalls müssen von den Universitäten Brückenkurse angeboten werden.

3. Ein 10-Punkte-Plan

466. Eine bildungspolitische Offensive muss **zwei Zielsetzungen** genügen:

- Sie sollte das durchschnittliche Bildungsniveau erhöhen.
- Sie sollte die Ungleichheit der Bildungschancen verringern.

Beide Ziele sind nicht unabhängig voneinander und können mit Hilfe des folgenden **Maßnahmebündels** erreicht werden, wobei das Schwergewicht der Maßnahmen im Elementarbereich und schulischen Bereich liegt, weil der Ertrag einer Bildungsinvestition umso höher ausfällt, je früher diese erfolgt.

(1) Erhöhte Förderung der frühkindlichen Bildung durch Erweiterung des Betreuungsangebots zwecks Unterstützung der Eltern bei ihren Erziehungsaufgaben und Erziehungskompetenzen sowie Ausbau von Kindertagesstätten für Kinder im Alter unter drei Jahren. Abschaffung des Betreuungsgelds für Eltern, deren Kinder keine frühkindliche Bildungseinrichtung besuchen.

(2) Einführung eines obligatorischen Vorschuljahrs als letzten Abschnitt des Kindergartenbesuchs.

(3) Flächendeckendes Angebot von Ganztagsschulen.

(4) Engere Verzahnung des Übergangs vom Vorschuljahr zur Grundschule. Verbesserung des Übergangs von der Grundschule in den Sekundarbereich I mittels

einer sechsjährigen Grundschulzeit und einer entsprechenden Verkürzung der Schulzeit im Sekundarbereich I.

(5) Erhöhung des Wettbewerbs zwischen den Schulen durch staatliche Finanzierung von Schulen in freier Trägerschaft, analog zur Finanzierung öffentlicher Schulen.

(6) Größere Autonomie der Schulen, verbunden mit externen Leistungskontrollen.

(7) Reduzierung der vielfältigen Ausbildungsgruppen zugunsten von Berufsgruppen und stärkere Modularisierung für kompetenzschwache Jugendliche.

(8) Förderung der notwendigen zusätzlichen Weiterbildung von Arbeitnehmern.

(9) Einheitliche Erhebung von Studienbeiträgen in Deutschland.

(10) Größere Durchlässigkeit der dualen Berufsausbildung hin zu einem Hochschulstudium sowie Förderung dualer Studiengänge.

Wenngleich die Ziele und damit die einzelnen Maßnahmen nicht isoliert voneinander zu sehen sind, so dienen die Maßnahmen sechs bis zehn hauptsächlich dem Ziel eines **höheren Humankapitalbestands**, während die Maßnahmen eins bis drei zusätzlich die **Bildungschancen** erhöhen. Zu beachten ist ferner der institutionelle Rahmen der Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Das Bildungssystem fällt gemäß dem Grundgesetz (Artikel 70 ff.) in den Kompetenzbereich der Länder. Der Bund kann zwar gemäß Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz die Kinderbetreuung gesetzlich regeln – und hat dies beispielsweise mit dem „Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung und zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe“ aus dem Jahr 2005 bereits getan –, jedoch liegen deren Umsetzung und die Finanzierungslasten bei den Ländern und Kommunen. Der Bund kann jedoch Finanzhilfen für Aufgaben gemäß Artikel 104a Absatz 4 Grundgesetz an die Länder und damit gegebenenfalls indirekt an die Kommunen leisten. Dem Gesetzgeber stellt sich die schwierige Aufgabe, die Kompetenzverteilung im Bildungssystem wieder zu Gunsten des Bundes anzupassen, um den bildungspolitischen Erfordernissen gerecht zu werden.

4. Beurteilung des Koalitionsvertrags

467. Der Koalitionsvertrag räumt der Bildungspolitik einen breiten Raum ein. Dies ist der Bedeutung dieses Bereichs angemessen. Allerdings ist, wie bereits erwähnt, zu beachten, dass die Verantwortung für die Bildungspolitik fast ausschließlich bei den Ländern liegt. Folgerichtig enthält der Koalitionsvertrag Anforderungen an die Länder, beispielsweise im Hinblick auf die Betreuungsrelationen in Schulen und Kindergärten, die es weiter zu verbessern gelte. Gefordert werden bundeseinheitliche Bildungs- und Leistungsstandards sowie die gegenseitige Anerkennung von Schul- und Bildungsabschlüssen. Diese Empfehlungen sind zwar insgesamt gesehen zielführend, jedoch enthält der Koalitionsvertrag keine Aussagen darüber, ob

man nicht im Dialog mit den Ländern die Kompetenzverteilung im Bildungssystem etwas zugunsten des Bundes ändern sollte.

468. Der Koalitionsvertrag enthält eine Aktualisierung des Dresdner Bildungsgipfels vom Oktober 2008 (Ziffer 447). Die Ausgaben des Bundes für Bildung und Forschung sollen bis zum Jahr 2013 um insgesamt 12 Mrd Euro erhöht werden. Zudem werden Maßnahmen angekündigt, die es Ländern, Wirtschaft und Privaten erleichtern sollen, „ihre jeweiligen Beiträge bis spätestens 2015 ebenfalls auf das 10 Prozent-Niveau anzuheben“. Welche Maßnahmen das konkret sein sollen, wird ebenso wenig aufgeführt wie die genaue Definition der Ausgaben, die bei der Berechnung des „10 Prozent-Niveaus“ maßgeblich sind. Außerdem bleibt unklar, welchen Anteil jede der angesprochenen Parteien dazu beitragen soll.

469. Die Ausführungen im Koalitionsvertrag stellen ein Bündel von Einzelmaßnahmen dar. Allenfalls indirekt lässt sich ein Bezug zu einer Perspektive im Bildungslebenszyklus erkennen. Dieser beginnt mit der (früh-)kindlichen Erziehung. Hier sollen verbindliche, bundesweit vergleichbare Tests zur Sprachfähigkeit für alle Kinder im Alter von vier Jahren und bei Bedarf eine verpflichtende gezielte Sprachförderung eingeführt werden. Dies ist ebenso ein zielführendes Vorhaben, wie der in Aussicht gestellte Ausbau der Kinderbetreuung. Weniger einleuchtend erscheint dagegen die Absicht, jedem neugeborenen Kind ein Zukunftskonto mit einem Startguthaben von 150 Euro einzurichten und Einzahlungen bis zur Volljährigkeit mit einer Prämie zu unterstützen. Allein die Startguthaben belasten den Haushalt mit rund 100 Mio Euro pro Jahr. Sie kommen selbst den Kindern begüterter Eltern zugute, sodass diese Gelder besser gezielt zur Verbesserung von Bildungseinrichtungen oder Stipendien verwendet werden könnten. In der Tat plant die Koalition, gemeinsam mit den Ländern ein nationales Stipendienprogramm ins Leben zu rufen, mit dem von Universitäten und Fachhochschulen bei Wirtschaft und Privaten eingeworbene Stipendien in Höhe von 300 Euro im Monat von der BAföG-Anrechnung freigestellt und bis zur Hälfte öffentlich bezuschusst werden soll.

Die Studienanfängerquote soll gemäß Koalitionsvertrag gesteigert werden, insbesondere sollen mehr Studienanfänger über die berufliche Bildung an die Hochschulen kommen. Dies korrespondiert mit Punkt 10 der oben vorgeschlagenen Bildungsoffensive. Die Autonomie der Hochschulen soll gestärkt und das Hochschulrahmengesetz aufgehoben werden.

Zu Recht bezeichnet der Koalitionsvertrag das duale System der beruflichen Bildung als Erfolgsmodell. Analog zu Punkt 8 der vorgeschlagenen Bildungsoffensive soll eine Flexibilisierung und Modularisierung unter Wahrung des Berufsprinzips erfolgen. Hier hätte eine stärkere Fokussierung auf Berufsgruppen anstelle von Berufen ergänzend thematisiert werden können. Richtigerweise richtet der Koalitionsvertrag ein besonderes Augenmerk auf Jugendliche mit Ausbildungsrisiken. Die Berufsorientierung soll vor allem für Jugendliche mit Migrationshintergrund frühzeitig in der Schule erfolgen. Wiederum wird ein gewisser Schwerpunkt auf Migrantenkinder gelegt, der den Vorschlägen des Sachverständigenrates entspricht.

470. Alles in allem setzt der Koalitionsvertrag in der Bildungspolitik einige richtige Akzente und stellt eine Reihe von zielführenden Maßnahmen dar. Aber selbst vor dem Hintergrund

eingeschränkter Kompetenzen des Bundes in der Bildungspolitik müsste ein großer bildungspolitischer Wurf eine stärkere Betonung auf die Bildung im frühkindlichen Stadium und die Schulbildung legen. Die neue Koalition spricht sich weder für ein verpflichtendes Vorschuljahr aus, noch für eine höhere Autonomie der Schulen, noch für einen flexibleren Übergang von der Grundschule in das Gymnasium. Hier muss in der Bildungspolitik deutlich nachgelegt werden.

Eine andere Meinung

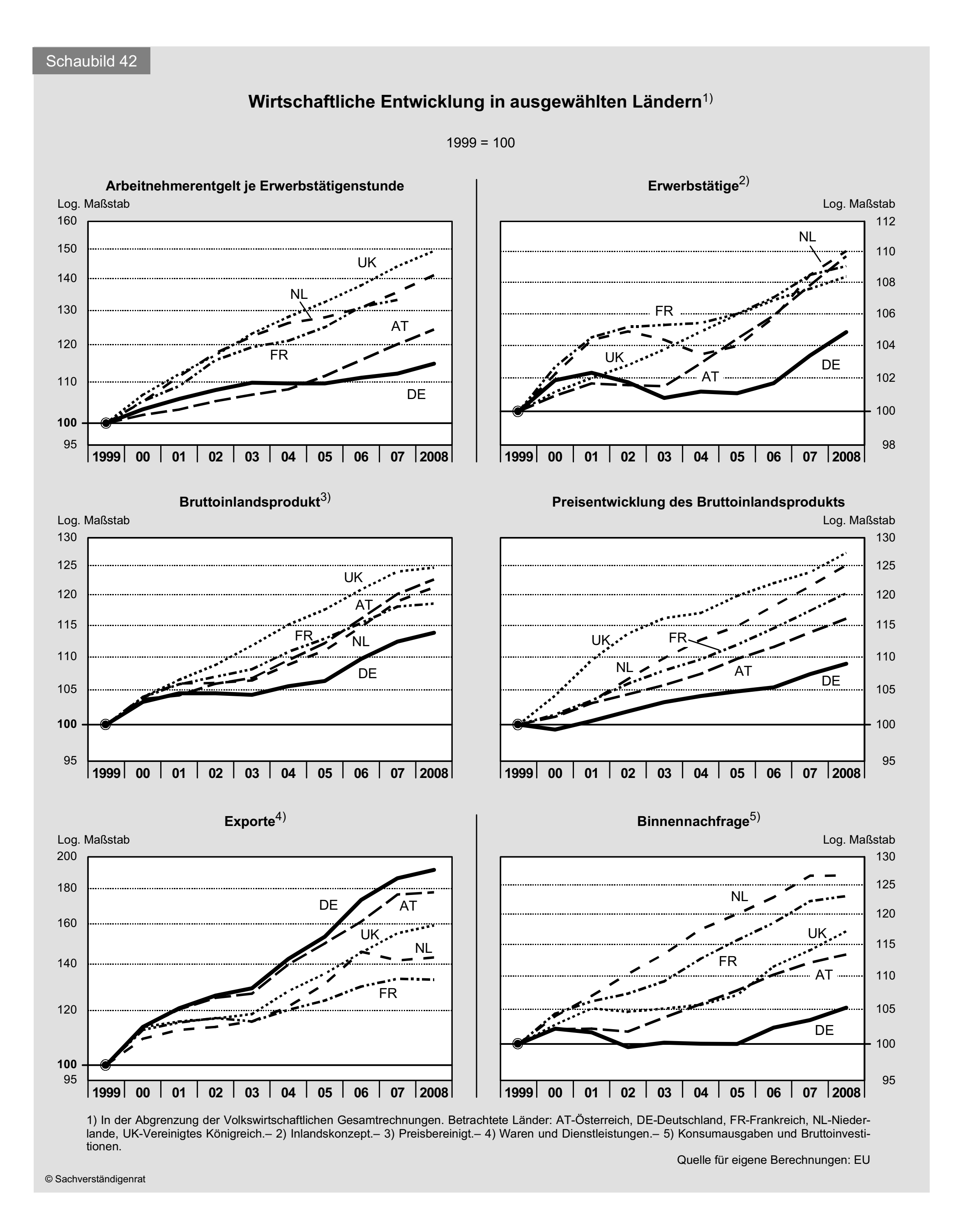
471. Ein Mitglied des Rates, Peter Bofinger, vertritt zu mehreren Positionen, die in diesem Kapitel vertreten werden, eine andere Meinung. Sie betreffen

- die Beurteilung der Auswirkungen der in den letzten zehn Jahren betriebenen zurückhaltenden Lohnpolitik,
- die Forderung nach einer Flexibilisierung des institutionellen Regelwerks am Arbeitsmarkt,
- die generelle Ablehnung von Mindestlöhnen,
- die Forderung nach einer Flexibilisierung des Kündigungsschutzes sowie
- die Forderung nach der Erhebung von Studienbeiträgen.

Lohnpolitik muss Deflation verhindern

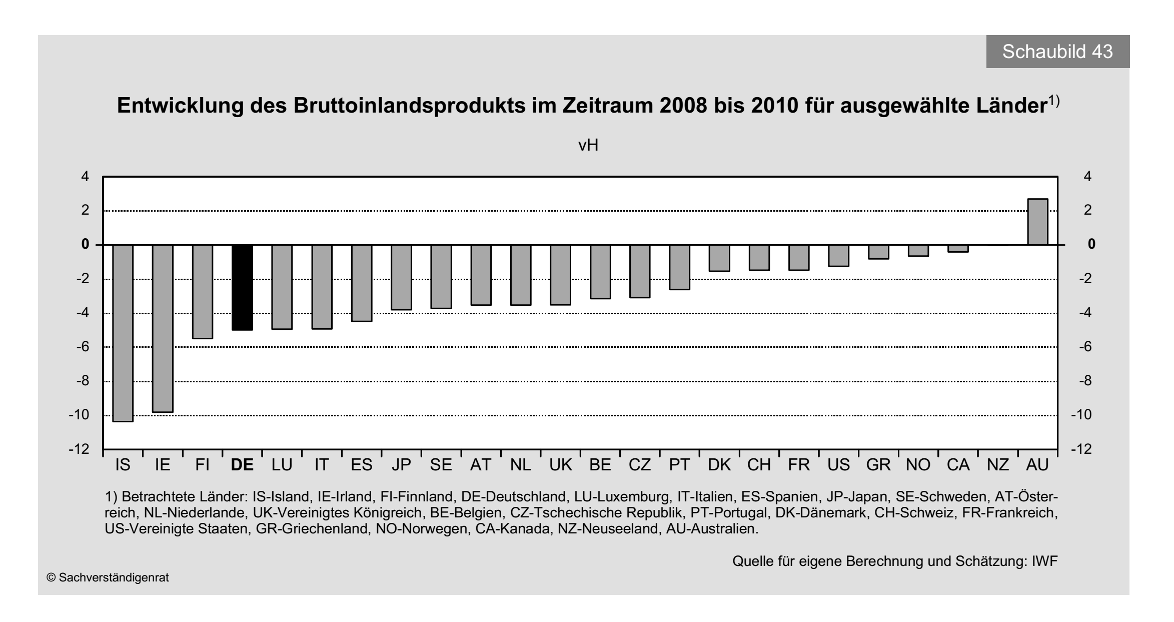
472. Die Mehrheit des Rates geht in diesem Kapitel davon aus, dass die in der Vergangenheit betriebene „**moderate Tariflohnpolitik**“ zu einer positiven Entwicklung der Beschäftigung geführt habe. Ein Vergleich mit europäischen Ländern, die ähnlich hohe Niveaus der Arbeitskosten aufweisen wie Deutschland (Finnland, Frankreich, die Niederlande, Österreich und Vereinigtes Königreich) zeigt jedoch, dass sich die deutsche Lohnzurückhaltung der letzten zehn Jahre nicht ausgezahlt hat (Joebges et al., 2009). Das Wirtschaftswachstum und die Entwicklung der Beschäftigung verliefen in Deutschland mit deutlichem Abstand sehr viel ungünstiger als in den anderen Ländern der Vergleichsgruppe (Schaubild 42, Seite 300). Dieser ernüchternde Befund dürfte darauf zurückzuführen sein, dass Deutschland bei dieser Strategie zwar eine weit überdurchschnittliche Exportdynamik erzielen konnte, aufgrund kaum steigender Löhne jedoch mit einer nahezu stagnierenden Binnennachfrage konfrontiert war. Für eine große Volkswirtschaft ist es nicht überraschend, dass sich dies per Saldo nachteilig auf die gesamtwirtschaftliche Dynamik auswirkt.

473. Dies belegen auch **Simulationsrechnungen** mit dem makroökonomischen Modell des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung, Düsseldorf. Hätten sich die Nominallöhne im Zeitraum von 1999 bis 2007 an der Produktivität zuzüglich der Zielinflationsrate der EZB von knapp 2 vH orientiert, wäre es insgesamt zu einem um 11 vH stärkeren Anstieg der Reallöhne gekommen. Bei einer sehr viel weniger ungleichen Einkommensverteilung wären das Bruttoinlandsprodukt und die Beschäftigung am Ende um jeweils einen Prozentpunkt höher ausgefallen (Joebges et al., 2009). Von der dynamischeren Binnennachfrage hätte zudem der Staatshaushalt ganz erheblich profitiert.



474. Die in diesem Jahrzehnt stark zunehmende Exportorientierung und der durch die Lohnzurückhaltung stark gestiegene Außenhandelsüberschuss sind auch die Ursache dafür, dass die deutsche Wirtschaft von der **aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise** sehr viel stärker getroffen wurde als die meisten der stärker binnenwirtschaftlich ausgerichteten Länder, obwohl diese mit massiven Verwerfungen auf den Immobilienmärkten zu kämpfen hatten. Nach Schätzungen des IWF wird in der Gruppe der fortgeschrittenen Volkswirtschaften das Niveau

des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2010 nur in Island, Irland und Finnland noch stärker unter dem Wert des Jahres 2008 liegen als in Deutschland (Schaubild 43).



475. Es wäre deshalb gefährlich, den Ausweg aus der Krise in einem **internationalen Lohnunterbietungswettbewerb** zu suchen (Ziffer 434), der nach den Vorstellungen der Mehrheit durch eine noch weitergehende Flexibilisierung des institutionellen Regelwerks auf dem Arbeitsmarkt gefördert werden soll (Ziffer 437). Schon unter den gegebenen Rahmenbedingungen ist in Deutschland die Tarifbindung wesentlich schwächer ausgeprägt als in anderen EU-Ländern (Europäische Zentralbank, 2009), und der Anstieg der Löhne ist deutlich hinter der Entwicklung in vergleichbaren Ländern zurückgeblieben. Dementsprechend befindet sich Deutschland bereits seit längerem in einer **deflationsnahen Konstellation**. Sie ist durch einen durchschnittlichen Anstieg der Kerninflationsrate in der Phase von 1999 bis heute von 1,2 vH geprägt, der deutlich unter dem Zielwert der EZB von knapp 2 vH liegt. Aber auch bei den Preisen für Immobilien weist Deutschland seit langem eine im internationalen Vergleich ungewöhnliche Entwicklung auf (Hilbers et al., 2008).

476. Wie gefährlich es wäre, den Ausweg aus einer schwierigen wirtschaftlichen Konstellation durch Lohnsenkungen zu suchen, verdeutlichen in extremer Form die Erfahrungen Deutschlands in der Großen Depression im letzten Jahrhundert. So sank in Deutschland der Tarifstundenlohn für männliche Facharbeiter von 101,1 Pfennig im Jahr 1929 auf 78,6 Pfennig im Jahr 1933. Der Index für die Lebenshaltungskosten fiel im gleichen Zeitraum um 23 vH. Aber auch das weniger dramatische Beispiel **Japans** in der Phase der letzten zwanzig Jahre sollte zu denken geben. Die seit Mitte des letzten Jahrzehnts sinkenden oder kaum zunehmenden Nominallöhne haben das Land in eine hartnäckige Deflation mit einem sehr schwachen Wirtschaftswachstum geführt. Bei einem nominalen Bruttoinlandsprodukt, das im Jahr 2008 kaum höher war als im Jahr 1996, ist es auch nicht überraschend, dass Japan mit einem besonders starken Anstieg der Schuldenstandsquote zu kämpfen hatte. Eine überzogene Lohnzurückhaltung, die zu deflationären Entwicklungen führt, gefährdet somit die Stabilität der Staatsfinanzen.

477. Bei einer steigenden Arbeitslosigkeit und einer ungünstigen Auftragslage ist in vielen Unternehmen die Wahrscheinlichkeit nicht gering, dass es im nächsten Jahr verbreitet zu **Lohnkürzungen** kommen wird. Unternehmensumfragen – im Rahmen einer Untersuchung des „Wage Dynamics Network“ (WDN), einem Forschungsnetzwerk der nationalen Notenbanken des Eurosystems und weiterer europäischer Länder – zeigen für den Zeitraum 2003 bis 2007, dass bei deutschen Unternehmen Lohnkürzungen sehr viel mehr an der Tagesordnung sind als bei ihren ausländischen Wettbewerbern (Deutsche Bundesbank, 2009). So haben in diesem insgesamt wirtschaftlich nicht besonders ungünstigen Zeitraum 15 vH der deutschen Unternehmen ihre Löhne gekürzt, im Euro-Raum ohne Deutschland waren es 2,4 vH und in den übrigen EU-Ländern 3,8 vH.

478. Aus einzelwirtschaftlicher Sicht ist es nachvollziehbar, wenn Unternehmen bestrebt sind, sich über geringere Lohnkosten Wettbewerbsvorteile zu verschaffen. Wenn dies jedoch in großem Umfang betrieben wird, besteht die Gefahr einer „japanischen Krankheit“. Dieses kollektive Fehlverhalten kann nur durch einen wirksamen **Koordinationsmechanismus** verhindert werden, wie er durch flächendeckende Branchentarifverträge gegeben ist. Deren Wirksamkeit ist allerdings schon durch die in den letzten Jahren vereinbarten Flexibilisierungen auf Betriebsebene erheblich geschmälert worden. Mit der von der Mehrheit des Rates geforderten noch weitergehenden Aufweichung des Flächentarifvertrags würde dieser Mechanismus seine Funktionsfähigkeit endgültig einbüßen.

Es ist zu begrüßen, dass sich die neue Regierung im Koalitionsvertrag explizit zur Tarifautonomie bekennt als einem hohen Gut, das unverzichtbar zum Ordnungsrahmen der Sozialen Marktwirtschaft gehört.

Kein deutscher Sonderweg beim Mindestlohn

479. Für die in diesem Gutachten von der Mehrheit erneut formulierte Ablehnung von **Mindestlöhnen** (Ziffer 439) gelten die von mir bereits in früheren Jahresgutachten vorgebrachten Argumente (JG 2006 Ziffern 576 ff. und JG 2008 Ziffer 609). Mindestlöhne in der Form allgemeinverbindlicher Tariflöhne oder aber eines flächendeckenden allgemeinen Mindestlohns sind in allen hoch entwickelten Ländern die gängige Praxis. Es gibt nach wie vor keine überzeugenden Gründe für einen deutschen Sonderweg in dieser Frage.

Kündigungsschutz beibehalten

480. Für die von der Mehrheit ebenfalls nur kurz angesprochene Forderung nach einer **Flexibilisierung des Kündigungsschutzes** (Ziffer 438) sei erneut auf ihre eigenen Ausführungen im Jahresgutachten 2008 (Ziffern 536 ff.) verwiesen: „Die Literatur gelangt jedoch zu uneinheitlichen und wenig robusten Ergebnissen, wenn es darum geht, die Beschäftigungswirkungen vereinbarter Kündigungsschutzregeln zu evaluieren“. Aus diesem Grund spricht wenig dafür, am Status quo zu rütteln. Von dieser Sichtweise ist auch der Koalitionsvertrag geprägt.

Studiengebühren führen nicht zu mehr Hochschulabsolventen

481. Schließlich wird in den Ausführungen zur Bildungspolitik für die **generelle Einführung von Studiengebühren** geworben (Ziffer 463). Gleichzeitig wird dabei jedoch zutreffend festgestellt, dass der Anteil von Personen mit Hochschulabschluss in Deutschland im internationalen Vergleich eher niedrig ist (Ziffer 448). Doch wenn in Deutschland die Nachfrage nach universitärer Bildung schon zum Nulltarif zu gering ist, spricht wenig dafür, dass sie mit der Einführung von Studiengebühren zunehmen wird. Dieser intuitive Befund wird durch Studien für die Vereinigten Staaten (McPherson und Schapiro, 1991; Kane, 1994) ebenso gestützt wie durch erste empirische Analysen für Deutschland (Hübner, 2009). Wenn man einen höheren Anteil an Studierenden anstrebt, ist die Forderung nach Studiengebühren somit kontraproduktiv.

Die Alternative zu Studiengebühren besteht in einem hinreichend progressiv ausgerichteten Steuersystem, bei dem der Staat gleichsam als **Venture Capital Investor** in eine sehr große Zahl junger Menschen investiert, wobei er dann von den besonders erfolgreichen Absolventen auch in überdurchschnittlicher Weise an den Einkommen beteiligt wird.

Soweit die Meinung dieses Ratsmitglieds.

Literatur

Albrecht, J., G. J. van den Berg und S. Vroman (2005) *The Knowledge Lift: The Swedish Adult Education Program that aimed to eliminate low worker skill levels*, IZA-Diskussionspapier, 1503.

Aktionsrat Bildung (2007) *Bildungsgerechtigkeit, Jahresgutachten 2007*, vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V. (Hrsg.).

Andersen, T. M. und M. Svarer (2009) *Business Cycle Dependent Unemployment Insurance,* Centre for Economic Policy Research (CEPR), Discussion Paper, 7334, London.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2008) *Bildung in Deutschland 2008: Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Übergängen im Anschluss an den Sekundarbereich I*, Bielefeld (Bertelsmann).

Bach, H.- U. und E. Spitznagel (2009) *Kurzarbeit: Betriebe zahlen mit – und haben was davon*, IAB-Kurzbericht, 17/2009.

Bernhard, S., K. Hohmeyer, E. Jozwiak, S. Koch, T. Kruppe, G. Stephan und J. Wolff (2008) *Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen*, IAB-Forschungsbericht, 2/2008.

Bispinck, R. (2009) *Reallöhne: Rauf oder runter?*, Wirtschaftsdienst, 89 (8), 502.

Björklund, A., P.- A. Edin, P. Fredriksson und A. Krueger (2004) *Education, Equality and Efficiency – An analysis of Swedish School reform during the 1990s*, IFAU, Bericht, 2004/1, Stockholm.

Blossfeld, H.- P. und R. Stockmann (1999) *The German Dual System in Comparative Perspective*, International Journal of Sociology, 28, 3 - 28.

Bos, W., S. Hornberg, K.- H. Arnold, G. Faust, L. Fried, E.- M. Lankes, K. Schwippert und R. Valtin (2007) *IGLU 2006: Lesekompetenzen von Grundschulkindern in Deutschland im internationalen Vergleich*, Münster (Waxmann).

Brenke, K. und K. F. Zimmermann (2009) *Ostdeutschland 20 Jahre nach dem Mauerfall: Was war und was ist heute mit der Wirtschaft?*, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 2 (2009), 32 - 62.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (2007) *Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland 2006*, 18. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks, Bonn/Berlin.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (2008) *Grund- und Strukturdaten 2007/2008: Daten zur Bildung in Deutschland*, Bonn/Berlin.

Bundesregierung und Regierungschefs der Länder (2008) *Aufstieg durch Bildung: Die Qualifizierungsinitiative für Deutschland*, Dresden (22.10.2008).

Cunha, F. und J. J. Heckman (2007) *The Technology of Skill Formation*, American Economic Review, 97 (2), 31 - 47.

Deutsche Bundesbank (2009) *Lohnsetzungsverhalten in Deutschland – neuere empirische Befunde*, Monatsbericht April 2009, 17 - 30.

Diekmann, L.- C., A. Plünnecke und S. Seyda (2008) *Sozialbilanz Familie. Eine ökonomische Analyse mit Schlussfolgerungen für die Familienpolitik,* IW-Analyse, 40.

Dohmen, D. und K. Fuchs (2009) *Kosten und Erträge ausgewählter Reformmaßnahmen: Teilhabe durch qualitativ hochwertige und gut ausgebaute Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur sichern*, Gutachten im Auftrag der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen, Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie, FiBS-Forum, 44, Berlin.

Dreze, J. H. und C. R. Bean (1990) *European Unemployment: Lessons from a Multicountry Econometric Study*, Scandinavian Journal of Economics, 92 (2), 135 - 165.

Ehrenberg, R. G. und R. S. Smith (2006) *Modern Labor Economics: Theory and Public Policy*, Pearson Education.

Europäische Kommission (2008) *Europäisches Beschäftigungsobservatorium, Bericht Herbst 2007*, Brüssel.

Europäische Zentralbank (2009) *Neue Umfrageergebnisse zur Lohnsetzung in Europa*, Monatsbericht, Februar 2009, 71 - 88.

Fouarge, D. und T. Schils (2009) *The Effect of Early Retirement Incentives on the Training Participation of Older Workers*, Labour, 23 (S1).

Gruber, J., K. Milligan und D. A. Wise (2009) *Social Security Programs and Retirement Around the World: The Relationship to Youth Employment, Introduction and Summary*, NBER Working Paper, 14647.

Hanushek, E. A. und L. Wößmann (2008) *The Role of Cognitive Skills in Economic Development*, Journal of Economic Literature, 46 (3), 607 - 668.

Heckman, J. J. (2006) *Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children*, Science, 312 (5782), 1900 - 1902.

Heckman, J. J. (2008) *Schools, Skills and Synapses*, Economic Inquiry, 46 (3), 289 - 324.

Heckmann, M., A. Kettner, S. Pausch, J. Szameitat und K. Vogler-Ludwig (2009) *Wie Betriebe in der Krise Beschäftigung stützen*, IAB Kurzbericht, 18/2009.

Hilbers, P., A. W. Hoffmaister, A. Banerji und H. Shi (2008) *House Price Developments in Europe: A Comparison,* IMF Working Paper, 08/211.

Hübner, M. (2009) *Do Tuition Fees Affect Anrollment Behavior? Evidence from a 'Natural Experiment' in Germany*, mimeo, http://ssrn.com/abstract=1495119.

IAB (2009a) *Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf "Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland"*, Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales: Ausschussdrucksache 16 (11), 1291.

IAB (2009b) *Durchschnittliche Arbeitszeit und ihre Komponenten in Deutschland*, Presseinformationen des IAB vom 09.09.2009, http://doku.iab.de/grauepap/2009/tab-az09q2.pdf.

Institut der deutschen Wirtschaft (2009a) *Fachkräfte: Engpass trotz Krise*, iwd, 15.

Institut der deutschen Wirtschaft (2009b) *MINT-Akademiker: Ingenieure dringend gesucht*, iwd, 35.

Joebges, H., A. Schmalzbauer und R. Zwiener (2009) *Der Preis für den Exportweltmeister Deutschland: Reallohnrückgang und geringes Wirtschaftswachstum*, IMK Studies, 4/2009.

Kane, T. J. (1994) *College Entry by Blacks since 1970. The Role of College Costs,Family Background and Returns to Education*, Journal of Politcal Economy, 102 (5), 878 - 911.

Koppel, O. und A. Plünnecke (2009) *Fachkräftemangel in Deutschland – Bildungsökonomische Analyse, politische Handlungsempfehlungen, Wachstums- und Fiskaleffekte*, IW-Analysen 46.

Krebs, T. (2007) *Job Displacement Risk and the Cost of Business Cycle,* American Economic Review 97 (3), 664 - 686.

Lechner, M. und C. Wunsch (2007) *Are Training Programs More Effective When Unemployment is High?*, IAB Discussion Paper, 7/2007.

Leuven, E., H. Oosterbeek und H. van Ophem (2004) *Explaining International Differences in Male Skill Wage Differentials by Differences in Demand and Supply of Skill*, Economic Journal, 114 (495), 466 - 486.

Liebig, T. und S. Widmaier (2009) *Children of Immigrants in the Labour Markets of EU and OECD Countries: An Overview*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 97.

Malinvaud, E. (1977) *The Theory of Unemployment Reconsidered,* Blackwell, Oxford.

McPherson, M. S. und M. O. Schapiro (1991) *Does Student Aid Affect College Enrollment? New Evidence on a Persistent Controversy*, American Economic Review, 81 (1), 309 - 318.

Möller, J. M. und U. Walwei (2009) *Das deutsche Arbeitsmarktwunder auf dem Prüfstand*, IAB Forum Spezial 2009, Themenschwerpunkt Krisencheck, 4 - 11.

Mühlenweg, A. M. (2009) *Young and Innocent – International Evidence on Age Effects within Grades on School Victimization in Elementary School*, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, ZEW Discussion Paper, 09 - 031, Mannheim.

OECD (2006) *Wo haben Schüler mit Migrationshintergrund die größten Erfolgschancen: Eine vergleichende Analyse von Leistung und Engagement in PISA 2003*, Paris.

OECD (2007) *PISA 2006: Science Competencies for Tomorrow's World*, Paris.

OECD (2009a) *Education at a Glance 2009: OECD Indicators*, Paris.

OECD (2009b) *Employment Outlook 2009: Tackling the Jobs Crisis,* Paris.

Pfeiffer, F. und K. Reuß (2008) *Age-dependent Skill Formation and Returns to Education*, Labour Economics, 15 (2), 631 - 646.

Pfeiffer, F. (2009) *Entwicklung und Ungleichheit von Fähigkeiten: Anmerkungen aus ökonomischer Sicht,* Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, ZEW Discussion Paper, 09 - 025, Mannheim.

PISA-Konsortium Deutschland (2005) *PISA 2003: Der zweite Vergleich der Länder in Deutschland – Was wissen und können Jugendliche?* Münster (Waxmann).

Rothe, T. (2009) *Arbeitsmarktentwicklungen im Konjunkturverlauf: Nicht zuletzt eine Frage der Einstellung*, IAB-Kurzbericht, 13/2009.

Roßbach, H.- G. (2005) *Effekte qualitativ guter Betreuung, Bildung und Erziehung im frühen Kindesalter auf Kinder und ihre Familien*, in: Sachverständigenkommission Zwölfter Kinder- und Jugendbericht (Hrsg.), Band 1: Bildung, Betreuung und Erziehung von Kindern unter sechs Jahren, München (Deutsches Jugendinstitut), 55 - 174.

Scheele, D. und F. J. Weise (2008) *Das kooperative Jobcenter: Vorschlag zu Eckpunkten, BMAS: Eckpunkte für kooperative Jobcenter*, http://www.bmas.de/portal/24444/.

Service Canada (2009) *Employment Insurance*, http://www.hrsdc.gc.ca/eng/ei/menu/eihome.shtml.

Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft (2009) *Facts Zahlen und Fakten aus der Wissenschaftsstatistik GmbH im Stifterverband*, August 2009, Essen.

United States Department of Labor (2009) *Unemployment Insurance Extended Benefits,* http://workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/extenben.asp.

Wanger, S. (2009) *Altersteilzeit: Beliebt, aber nicht zukunftsgerecht*, IAB-Kurzbericht, 08/2009.

Wößmann, L. (2006) *Bildungspolitische Lehren aus den internationalen Schülertests: Wettbewerb, Autonomie und externe Leistungsüberprüfung*, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 7 (3), 417 - 444.

Wößmann, L. (2008) *Die Bildungsfinanzierung in Deutschland im Licht der Lebenszyklusperspektive: Gerechtigkeit im Widerstreit mit Effizienz?* Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, 11 (2), 214 - 233.

Wößmann, L. (2009) *International Evidence on School Tracking: A Review*, CESifo DICE Report, 7 (1), 26 - 34.

WSI (2009) *Tarifliche Regelungen zur Kurzarbeit, Informationen zur Tariflohnpolitik*, Elemente qualitativer Tariflohnpolitik, 66.

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Institut Arbeit und Qualifikation und TNS Emnid (2008) *Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SBG II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung "Zugelassener kommunaler Träger" und "Arbeitsgemeinschaft"*, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Forschungsbericht 387, Mannheim, Gelsenkirchen und Bielefeld.

ANALYSE

Einkommens- und Vermögensverteilung in Deutschland

Einkommens- und Vermögensverteilung in Deutschland

482. Anlässlich des 20. Jahrestages des Mauerfalls wird in der vorliegenden Analyse der Einkommens- und Vermögensverteilung in Deutschland ein besonderer Blick auf die Entwicklung sowie auf bestehende Unterschiede bei der Verteilung der **Einkommen und Vermögen in Ost- und Westdeutschland** geworfen. Zum Zeitpunkt der Vereinigung bestanden diesbezüglich große Differenzen zwischen beiden Regionen; gleichwohl erfolgte die Vereinigung unter dem Primat der Angleichung der Lebensverhältnisse an das höhere Niveau in Westdeutschland, sodass sich die Frage nach dem Erfolg dieses Vorhabens stellt. Während aktuelle Daten zur Einkommensverteilung und entsprechende Analysen vergleichsweise häufig vorliegen, so ist dies für die Verteilung der Vermögen nicht der Fall. Derzeit steht aber mit der Schwerpunktbefragung des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) zur Vermögenssituation aus dem Jahr 2007 eine adäquate Datenbasis zur Verfügung. Schließlich ergänzen einige international vergleichende Aspekte die vorliegende Einkommens- und Vermögensanalyse.

I. Einkommensverteilung

483. Ein Vergleich sowohl der Marktäquivalenzeinkommen der Haushalte als auch der äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen im Jahr 2007 zeigt, dass sich die Einkommen in Ostdeutschland 20 Jahre nach dem Mauerfall noch nicht an die in Westdeutschland angeglichen haben. Vielmehr sind die Niveauunterschiede seit 1991 beinahe konstant geblieben, wenngleich zwischenzeitlich eine konvergierende Entwicklung zu beobachten war. Des Weiteren fällt auf, dass zwar die Einkommen aus abhängiger Erwerbstätigkeit in beiden Landesteilen mit Abstand den größten Anteil am Gesamteinkommen darstellen, ansonsten aber durchaus Unterschiede bestehen: So kommt den Sozialversicherungsrenten und den Sozialtransfers in Ostdeutschland ein höherer Anteil am Gesamteinkommen zu, während dies in Westdeutschland für die Kapitaleinkommen der Fall ist. Grundsätzlich gilt, dass – insbesondere in Ostdeutschland – die Marktäquivalenzeinkommen ungleicher verteilt sind als die äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen und die Einkommensmobilität an den Rändern der Verteilung – insbesondere in Westdeutschland – geringer ist. Der Vergleich mit ausgewählten OECD-Ländern zeigt zudem, dass anders als die Verteilung der Einkommen vor Steuern und Transfers die Verteilung der Einkommen nach Steuern und Transfers sowie die Einkommensmobilität in Deutschland unauffällig ist, wenngleich das Beharrungsvermögen am oberen Rand der Einkommensverteilung in Deutschland überdurchschnittlich hoch ist.

Datenbasis

484. Die folgende Analyse basiert auf Daten des **SOEP**, einer repräsentativen Wiederholungsbefragung – möglichst derselben – privaten Haushalte, die im jährlichen Rhythmus in Westdeutschland seit 1984 und in Ostdeutschland seit 1990 durchgeführt wird. Dabei werden die privaten Haushalte retrospektiv unter anderem zu ihrem Einkommen und ihrer Lebenslage befragt. Zudem gibt es jährlich wechselnde Schwerpunktbefragungen, unter anderem zur Vermögenssituation. Im Erhebungsjahr 2008 hatte das SOEP einen Stichprobenumfang von knapp 11 000 Haushalten und gut 23 000 befragten Personen.

Wie bei allen Haushaltsbefragungen mit freiwilliger Teilnahme dürften auch im SOEP die auskunftswilligen Haushalte überproportional den mittleren Einkommensbereichen angehören und Haushalte mit sehr hohen und sehr niedrigen Einkommen nur unzureichend erfasst werden, sodass es zu einem so genannten Mittelstands-Bias kommt (Becker und Hauser, 2003). Des Weiteren ist zu beachten, dass aufgrund einer umfassenden Datenrevision aller bisherigen SOEP-Wellen möglicherweise Ergebnisse aus früheren Jahren von den in dieser Analyse ausgewiesenen geringfügig abweichen können.

Einkommensbegriffe und Verteilungsmaße

485. Bei der Analyse von Verteilungen wird zwischen verschiedenen Einkommensbegriffen unterschieden: Unter dem **Markteinkommen** der Haushalte werden Einkommen aus selbstständiger und abhängiger Erwerbstätigkeit sowie aus Vermögen einschließlich privater Transfers verstanden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass den Einkommen aus abhängiger Erwerbstätigkeit die Arbeitgeberbeiträge zu den Sozialversicherungen nicht hinzugerechnet werden. Um die Vergleichbarkeit dieser Einkommen mit den Beamtengehältern herzustellen, wird letzteren ein fiktiver Arbeitnehmeranteil zur Altersvorsorge von 15 vH zugeschlagen. Zu den Vermögenseinkommen zählt neben den Kapitaleinkommen (Zinsen, Dividenden sowie Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung) der Mietwert selbstgenutzten Wohneigentums, wobei hier wie auch bei den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung Finanzierungs- und Instandhaltungsaufwand wertmindernd berücksichtigt wird. Des Weiteren werden Einkünfte aus privaten Renten (unter anderem Renten aus privaten Rentenversicherungen, Betriebsrenten und die Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes) bei der Berechnung des Markteinkommens einbezogen.

> Die Berücksichtigung des Mietwerts selbstgenutzten Wohneigentums ist insofern von Bedeutung, als dass auf diese Weise Personen mit unterschiedlicher Wohnsituation vergleichbar gemacht werden können. Denn ohne Berücksichtigung des Mietwerts würden zwei hinsichtlich ihres Einkommens und ihres Vermögens identische Personen, die sich lediglich darin unterscheiden, dass die eine in ihrer Eigentumswohnung wohnt, während die andere in einer Mietwohnung lebt und ihre Eigentumswohnung vermietet hat, unterschiedlich eingeordnet werden, da bei der zweiten Person die einkommenserhöhenden Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung berücksichtigt würden.

486. Zur Berechnung der **Haushaltsnettoeinkommen** werden vom Markteinkommen die geleistete Einkommensteuer und die Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung (Arbeitnehmeranteil) abgezogen und die Renten aus der Gesetzlichen Rentenversicherung sowie staatliche Transfers hinzugerechnet. Das Haushaltsnettoeinkommen entspricht nicht dem tatsächlich verfügbaren Einkommen eines Haushalts – um dieses zu ermitteln, müssten noch Aufwendungen für freiwillige Versicherungen oder für die private Altersvorsorge abgezogen werden –, es kommt diesem aber am nächsten.

487. Die auf Haushaltsebene erhobenen Einkommen werden mittels einer **Äquivalenzgewichtung** auf die einzelnen Haushaltsmitglieder bezogen. Zur Äquivalenzgewichtung wird hier die neue (modifizierte) OECD-Skala herangezogen, die den Haushaltsvorstand mit einem

Gewicht von 1, alle weiteren Haushaltsmitglieder ab einem Alter von 15 Jahren mit einem Gewicht von 0,5 und Kinder (unter 15 Jahren) mit einem Gewicht von 0,3 berücksichtigt. Daraus folgt, dass zum Beispiel ein Haushalt mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern unter 15 Jahren lediglich das 2,1-fache Einkommen eines Einpersonenhaushalts beziehen muss, um den gleichen Lebensstandard zu erreichen. Zur Ermittlung des Marktäquivalenzeinkommens und des äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommens pro Haushaltsmitglied wird dementsprechend das Markteinkommen beziehungsweise das Haushaltsnettoeinkommen durch die Summe der Äquivalenzgewichte aller Haushaltsmitglieder geteilt.

Die Verwendung einer solchen Äquivalenzskala impliziert zum einen die Annahme, dass die Einkommen aller Personen in einem Haushalt zusammengefasst und gemeinsam verwendet werden, sodass alle Haushaltsmitglieder dasselbe Wohlstandsniveau erreichen und folglich Verteilungsungleichheiten innerhalb eines Haushalts unberücksichtigt bleiben. Zum anderen wird unterstellt, dass die gemeinsame Haushaltsführung mehrerer Personen Einsparungen bei den Lebenshaltungskosten im Vergleich zu einer entsprechenden Zahl von Einpersonenhaushalten mit sich bringt. Das Konzept des Äquivalenzeinkommens berücksichtigt den unterschiedlichen Bedarf von Erwachsenen und Kindern.

488. Des Weiteren wird das so bezeichnete **Gesamteinkommen** definiert, das sich aus dem Markteinkommen zuzüglich der Sozialversicherungsrenten und Sozialtransfers zusammensetzt. Vom Haushaltsnettoeinkommen unterscheidet sich das Gesamteinkommen folglich dadurch, dass die Steuern und Sozialabgaben nicht abgezogen werden. Das Gesamteinkommen wird bei der Einkommensdekompositionsanalyse verwendet.

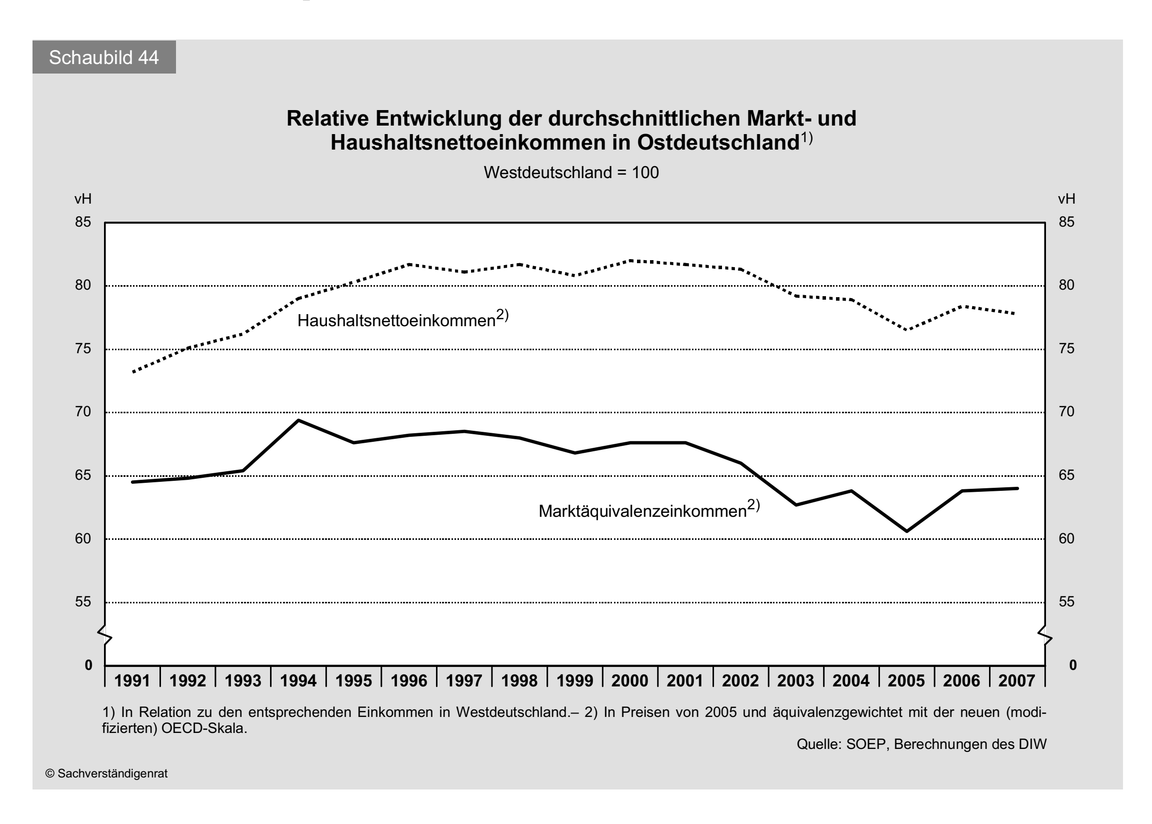
Alle Einkommen werden in Preisen des Jahres 2005 ausgewiesen.

Entwicklung, Verteilung und Zusammensetzung der Einkommen in Deutschland

489. Der Median der Marktäquivalenzeinkommen lag in Westdeutschland im Jahr 2007 bei 20 114 Euro und in Ostdeutschland bei 12 359 Euro. Das **durchschnittliche Marktäquivalenzeinkommen** der Haushalte beträgt in Westdeutschland im selben Jahr 24 671 Euro und in Ostdeutschland 15 794 Euro. Damit hat sich der Mittelwert der Marktäquivalenzeinkommen sowohl in West- als auch in Ostdeutschland seit dem Jahr 1991 mit einem Anstieg um 5,2 vH beziehungsweise 4,4 vH kaum verändert (Tabelle 39, Seite 313). Allerdings spiegelt sich die Entwicklung am Arbeitsmarkt seit Beginn dieses Jahrzehnts in den entsprechenden durchschnittlichen Marktäquivalenzeinkommen wider: Diese nahmen – insbesondere in Ostdeutschland – mit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit bis zum Beginn des Jahres 2005 ab und erholten sich seit der Entspannung auf dem Arbeitsmarkt langsam.

490. Die unterschiedliche Höhe der durchschnittlichen Marktäquivalenzeinkommen der Haushalte in West- und Ostdeutschland im Jahr 2007 sowie die fast identische prozentuale Veränderung im Vergleich zum Jahr 1991 machen deutlich, dass es nicht zu der zum Zeitpunkt der Vereinigung erwarteten Angleichung der Einkommen und Löhne gekommen ist – wenngleich diese bei Berücksichtigung von Preisniveauunterschieden in Ost- und West-

deutschland auch nicht zu erwarten gewesen wäre. Hinzu kommt, dass Wanderungsbewegungen von jungen und gut ausgebildeten Personen von Ost- nach Westdeutschland stattfinden (Fuchs-Schündeln und Schündeln, 2009), die die bestehenden Lohnunterschiede tendenziell determinieren, wenn nicht sogar vergrößern können. Im Jahr 2007 erreichte das durchschnittliche Marktäquivalenzeinkommen der Haushalte in Ostdeutschland 64 vH des Westniveaus; diese Quote ist im Vergleich zum Jahr 1991 nahezu konstant geblieben. In den ersten Jahren nach der Vereinigung ist zwar ein leichter **Angleichungsprozess** zu verzeichnen gewesen – im Jahr 1994 erreichte das durchschnittliche Marktäquivalenzeinkommen in Ostdeutschland 69,4 vH des Westniveaus – danach kehrte sich diese Entwicklung allerdings um und erreichte im Jahr 2005 ihren Tiefpunkt (Schaubild 44).



491. Der Gini-Koeffizient sowie die Theil-Koeffizienten der **Marktäquivalenzeinkommen** haben sich seit dem Jahr 1991 – insbesondere in Ostdeutschland – erhöht (Tabelle 39). Im Jahr 2007 lag der **Gini-Koeffizient** in Westdeutschland bei 0,461 und in Ostdeutschland bei 0,512.

> Der Gini-Koeffizient basiert auf dem Konzept der Lorenzkurve, die jedem Anteil von Einkommensbeziehern, die zuvor nach ihrer Einkommenshöhe geordnet wurden, den auf ihn entfallenden Anteil am Gesamteinkommen zuordnet. Ermittelt wird er aus der Fläche zwischen der Lorenzkurve und der sich bei vollständiger Gleichverteilung ergebenden Geraden, indem der Wert dieser Fläche durch den Wert der Fläche unter der Gleichverteilungsgeraden dividiert wird. Auf Veränderungen im mittleren Bereich der Verteilung reagiert der Gini-Koeffizient besonders sensitiv; bei vollständiger Gleichverteilung nimmt er den Wert Null, bei vollständiger Ungleichverteilung den Wert Eins an.

Als einfaches und hoch aggregiertes Verteilungsmaß hat der Gini-Koeffizient allerdings den Nachteil, dass er für unterschiedliche Verteilungen denselben numerischen Wert annehmen kann.

Der Theil 0-Koeffizient berechnet sich dagegen aus der durchschnittlichen Abweichung der logarithmierten Einkommen vom logarithmierten Mittelwert und reagiert aufgrund seiner Konstruktion besonders sensitiv auf Veränderungen im unteren Einkommensbereich. Bei der Berechnung des Theil 1-Koeffizienten werden die logarithmierten Abweichungen zusätzlich mit dem Einkommensanteil gewichtet. Er ist weniger sensitiv gegenüber Veränderungen im unteren Einkommensbereich. Beide Theil-Koeffizienten sind bei einer Gleichverteilung der Einkommen ebenfalls auf null normiert; sie sind aber nach oben nicht beschränkt.

Tabelle 39

Einkommensverteilung auf Basis des SOEP

Jahr	Marktäquivalenzeinkommen[1]			Haushaltsnettoeinkommen[1]		
	West-deutschland	Ost-deutschland	Deutschland	West-deutschland	Ost-deutschland	Deutschland
	Gini-Koeffizient					
1991	0,396	0,370	0,403	0,248	0,206	0,261
1995	0,425	0,449	0,435	0,267	0,208	0,262
2000	0,428	0,478	0,441	0,265	0,214	0,260
2005	0,461	0,538	0,478	0,295	0,245	0,292
2007	0,461	0,512	0,473	0,295	0,238	0,290
	Theil 0-Koeffizient					
1991	0,636	0,630	0,649	0,104	0,070	0,114
1995	0,672	0,893	0,725	0,126	0,075	0,120
2000	0,677	1,008	0,748	0,122	0,078	0,117
2005	0,813	1,256	0,910	0,152	0,104	0,148
2007	0,814	1,185	0,893	0,149	0,097	0,144
	Theil 1-Koeffizient					
1991	0,286	0,254	0,294	0,108	0,070	0,117
1995	0,329	0,363	0,343	0,129	0,076	0,124
2000	0,330	0,408	0,350	0,126	0,079	0,122
2005	0,399	0,515	0,427	0,179	0,104	0,173
2007	0,394	0,466	0,414	0,175	0,096	0,168
	Nachrichtlich: Durchschnittliches Einkommen (Euro, real)[2]					
1991	23 446	15 125	21 759	19 929	14 588	18 846
1995	23 722	16 047	22 278	19 627	15 759	18 899
2000	24 796	16 755	23 323	21 007	17 229	20 315
2005	24 206	14 660	22 476	21 312	16 294	20 403
2007	24 671	15 794	23 101	21 474	16 712	20 632
	Median des Einkommens (Euro, real)[2]					
1991	21 240	14 680	19 631	18 054	13 623	16 996
1995	20 838	14 736	19 585	17 419	14 697	16 721
2000	21 501	14 513	20 248	18 629	16 016	18 028
2005	20 085	10 753	18 585	18 409	15 119	17 776
2007	20 114	12 359	18 829	18 456	15 512	17 806

1) Äquivalenzgewichtet mit der neuen (modifizierten) OECD-Skala.– 2) In Preisen von 2005.

Quelle: SOEP, Berechnungen des DIW

Zudem zeigt die Entwicklung der Einkommensanteile der einzelnen Dezile der Marktäquivalenzeinkommen sowohl in Westdeutschland als auch in Ostdeutschland **seit 1991 ein Auseinanderdriften des oberen und unteren Einkommensbereichs**, wobei Ostdeutschland aufgrund der komprimierten Lohnstruktur vor der Vereinigung von dieser Entwicklung wesentlich stärker betroffen ist (Tabelle 40, Seite 316). So verfügten im Jahr 1991 in Westdeutschland die unteren 50 vH der Haushalte noch über 22,5 vH der Markteinkommen, während es im Jahr 2007 nur noch 18,4 vH waren. In Ostdeutschland hatten dagegen im Jahr 1991 die unteren 50 vH der Haushalte noch über 24,1 vH der Einkommen, während im Jahr 2007 der Einkommensanteil, der auf diese Gruppe entfällt, nur noch bei 12,4 vH lag. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass das Auseinanderdriften des oberen und unteren Einkommensbereichs im Jahr 2005 seinen vorläufigen Höhepunkt erreichte und sich im Jahr 2007 die Einkommensanteile – insbesondere in Ostdeutschland – wieder leicht zugunsten der unteren Hälfte der Verteilung verschoben haben.

492. Der Median der äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen lag im Jahr 2007 in Westdeutschland bei 18 456 Euro und in Ostdeutschland bei 15 512 Euro und die entsprechenden **durchschnittlichen äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen** betrugen 21 474 Euro beziehungsweise 16 712 Euro. Damit liegt sowohl der Median als auch der Mittelwert der äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen in Ostdeutschland über den entsprechenden Werten der Marktäquivalenzeinkommen (Tabelle 39). Dabei ist dieses Phänomen auf die verwendeten Einkommensbegriffe zurückzuführen: Bei der Berechnung der Haushaltsnettoeinkommen, nicht aber bei der Bestimmung der Markteinkommen, werden die Sozialtransfers berücksichtigt. Da ostdeutsche Haushalte diese in besonderem Maße beziehen, ist dort das durchschnittliche äquivalenzgewichtete Haushaltsnettoeinkommen höher als das durchschnittliche Marktäquivalenzeinkommen.

Ursächlich für dieses Phänomen sind sowohl die höhere Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland als auch die Renten aus der Gesetzlichen Rentenversicherung. Denn zum einen ist die Altersstruktur in Ostdeutschland ungünstiger, sodass dort verhältnismäßig mehr Rentner leben; zum anderen sind die Renten derzeit im Durchschnitt in Ostdeutschland noch höher als in Westdeutschland, was darauf zurückzuführen ist, dass die Mehrheit der derzeitigen ostdeutschen Rentner den größeren Teil ihres Erwerbslebens in der DDR verbracht hat und durchgängige Erwerbsbiografien aufweist (Börsch-Supan et al., 2009). Zukünftig wird sich diese Entwicklung allerdings umkehren, da sich dann die hohe Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland seit der Vereinigung in niedrigeren gesetzlichen Renten widerspiegeln wird.

493. Auch bei der Betrachtung der durchschnittlichen äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen zeigt sich das Bild, dass **20 Jahre nach der Vereinigung** die entsprechenden Einkommen in Ostdeutschland immer noch niedriger sind als in Westdeutschland (Ziffer 490). Im Jahr 2007 erreichte das durchschnittliche äquivalenzgewichtete Haushaltsnettoeinkommen lediglich 77,8 vH des Westniveaus (Schaubild 44). Im Vergleich zum Jahr 1991 ist es damit zwar 4,6 Prozentpunkte höher; im Jahr 2000 hatte es allerdings schon einmal 82,0 vH des Westniveaus erreicht.

Dabei verdeutlicht die Zunahme der Differenz zwischen den relativen durchschnittlichen Marktäquivalenzeinkommen und den relativen durchschnittlichen äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen in Ostdeutschland noch einmal anschaulich die Höhe der Transferzahlungen, die von West- nach Ostdeutschland fließen.

494. Die äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen sind – wiederum gemessen am Gini-Koeffizienten sowie den beiden Theil-Koeffizienten – weniger ungleich verteilt als die Marktäquivalenzeinkommen. Es zeigt sich somit, dass Deutschland über ein funktionierendes Umverteilungssystem verfügt. Dennoch haben die betrachteten Ungleichheitsmaße auch für die Haushaltsnettoeinkommen seit 1991 zugenommen, wobei ihr Anstieg in Ostdeutschland weniger stark ausfällt als in Westdeutschland (Tabelle 39).

Auch die Betrachtung der Einkommensanteile der einzelnen Dezile der äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen bestätigt, dass die **Haushaltsnettoeinkommen weniger ungleich verteilt** sind als die **Marktäquivalenzeinkommen**. So verfügten im Jahr 2007 die unteren 50 vH der Haushalte in Westdeutschland über 30,3 vH und in Ostdeutschland über 33,7 vH der Haushaltsnettoeinkommen. Zudem zeigt sich, dass sich die Einkommensanteile, die auf die unteren 50 vH der Haushalte entfallen, im Vergleich zum Jahr 1991 etwas verringert haben (Tabelle 40, Seite 316).

495. Die **Dekomposition der Gesamteinkommen** (Einkommen aus selbstständiger und aus abhängiger Erwerbstätigkeit, aus Vermögen einschließlich privater und sozialer Transfers sowie aus Sozialversicherungsrenten, aber ohne Abzug von Steuern und Sozialabgaben) in Westdeutschland im Jahr 2007 verdeutlicht, dass die Einkommen aus abhängiger Erwerbstätigkeit mit einem Anteil von 62 vH am Gesamteinkommen dominieren. Die Sozialversicherungsrenten haben einen Anteil von 12,7 vH, gefolgt von den Einkommen aus selbstständiger Erwerbstätigkeit mit 7,8 vH und den staatlichen Transferzahlungen mit 5,8 vH. Wenngleich die Einkommen aus abhängiger Erwerbstätigkeit im Jahr 2007 auch in Ostdeutschland die dominierende Einkommensart darstellen, so fällt auf, dass der Anteil der Sozialversicherungsrenten mit 19,2 vH und der der staatlichen Transfers mit 9,6 vH deutlich höher ist als in Westdeutschland. Demgegenüber ist der Anteil der selbstständigen Erwerbstätigkeit in West- und Ostdeutschland nahezu gleich groß (Schaubild 45, Seite 318).

Die vergleichsweise höhere Arbeitslosigkeit sowie die ungünstigere Altersstruktur in Ostdeutschland dürften dabei ursächlich für die ausgeprägtere Bedeutung der staatlichen Transfers und der Sozialversicherungsrenten am Gesamteinkommen in Ostdeutschland sein. Hinzu kommt, dass aufgrund der beinahe lückenlosen Erwerbsbiografien in der DDR die durchschnittlichen Sozialversicherungsrenten in Ostdeutschland derzeit über denen in Westdeutschland liegen. Dies wird sich aber allmählich umkehren, wenn immer mehr Geburtsjahrgänge ins Rentenalter kommen, die die überwiegende Zeit ihres Erwerbslebens im vereinten Deutschland verbracht haben (Ziffer 492).

Tabelle 40

Dezilanteile und Dezilverhältnisse für das Einkommen auf Basis des SOEP

	Marktäquivalenzeinkommen[1)]			Haushaltsnettoeinkommen[1)]		
	West-deutschland	Ost-deutschland	Deutschland	West-deutschland	Ost-deutschland	Deutschland
			1991			
			Dezilanteile (vH)[2)]			
1. Dezil	0,3	0,1	0,2	4,1	4,8	4,1
2. Dezil	2,2	2,2	2,2	5,8	6,6	5,8
3. Dezil	4,8	5,5	4,7	6,8	7,4	6,8
4. Dezil	6,9	7,4	6,7	7,7	8,1	7,7
5. Dezil	8,4	8,9	8,3	8,6	8,9	8,5
1. – 5. Dezil	**22,5**	**24,1**	**22,1**	**33,0**	**35,8**	**32,9**
6. Dezil	9,9	10,5	9,7	9,5	9,8	9,5
7. Dezil	11,6	12,1	11,5	10,6	10,7	10,6
8. Dezil	13,7	13,9	13,7	12,1	11,9	12,0
9. Dezil	16,8	16,4	17,0	14,1	13,5	14,3
10. Dezil	25,5	23,2	25,9	20,6	18,4	20,7
			Dezilverhältnisse[3)]			
90/10	17,56	39,03	19,12	2,98	2,44	3,24
90/50	2,07	1,87	2,12	1,71	1,57	1,79
50/10	8,48	20,87	9,00	1,74	1,55	1,81
			2007			
			Dezilanteile (vH)[2)]			
1. Dezil	0,2	0,0	0,1	3,6	4,1	3,6
2. Dezil	1,9	0,4	1,5	5,2	5,9	5,3
3. Dezil	3,5	1,9	3,2	6,3	7,0	6,3
4. Dezil	5,5	3,7	5,2	7,1	7,9	7,2
5. Dezil	7,3	6,4	7,3	8,1	8,9	8,2
1. – 5. Dezil	**18,4**	**12,4**	**17,3**	**30,3**	**33,7**	**30,6**
6. Dezil	9,1	9,6	9,1	9,1	9,8	9,1
7. Dezil	11,1	12,6	11,3	10,3	10,7	10,3
8. Dezil	13,4	15,7	13,7	11,7	11,9	11,8
9. Dezil	17,1	19,5	17,4	14,2	14,1	14,2
10. Dezil	30,9	30,2	31,2	24,3	19,8	24,0
			Dezilverhältnisse[3)]			
90/10	22,64	251,55	41,09	3,55	2,97	3,50
90/50	2,44	2,84	2,48	1,88	1,67	1,87
50/10	9,26	88,52	16,55	1,89	1,78	1,87

1) Äquivalenzgewichtet mit der neuen (modifizierten) OECD-Skala.– 2) Anteil des auf die Haushalte des jeweiligen Dezils entfallenden äquivalenzgewichteten Einkommens an der Summe dieser Einkommen über alle Dezile.– 3) Dezilverhältnisse geben die Relation zwischen höherer und niedrigerer Einkommensschwelle an.

Quelle: SOEP, Berechnungen des DIW

496. Im Vergleich zur Zusammensetzung der Gesamteinkommen in Westdeutschland im Jahr 1991 lässt sich feststellen, dass die relative Bedeutung der Einkommen aus abhängiger Erwerbstätigkeit deutlich abgenommen, die der staatlichen Transfers und der Kapitaleinkünfte jedoch zugenommen hat. Der Anteil der Sozialversicherungsrenten am Gesamteinkommen ist dagegen im Vergleich dieser beiden Jahre in Westdeutschland nahezu konstant geblieben (Schaubild 45, Seite 318).

In Ostdeutschland hat im **Vergleich der Jahre 1991 und 2007** ebenfalls die Bedeutung der Einkommen aus abhängiger Erwerbstätigkeit abgenommen; mit einem Rückgang um 22,9 vH fällt der Bedeutungsverlust allerdings noch größer aus als in Westdeutschland. Im Vergleich zum Jahr 1991 hat dagegen die Bedeutung der Sozialversicherungsrenten, der staatlichen Transfers und der Einkommen aus selbstständiger Erwerbstätigkeit zugenommen.

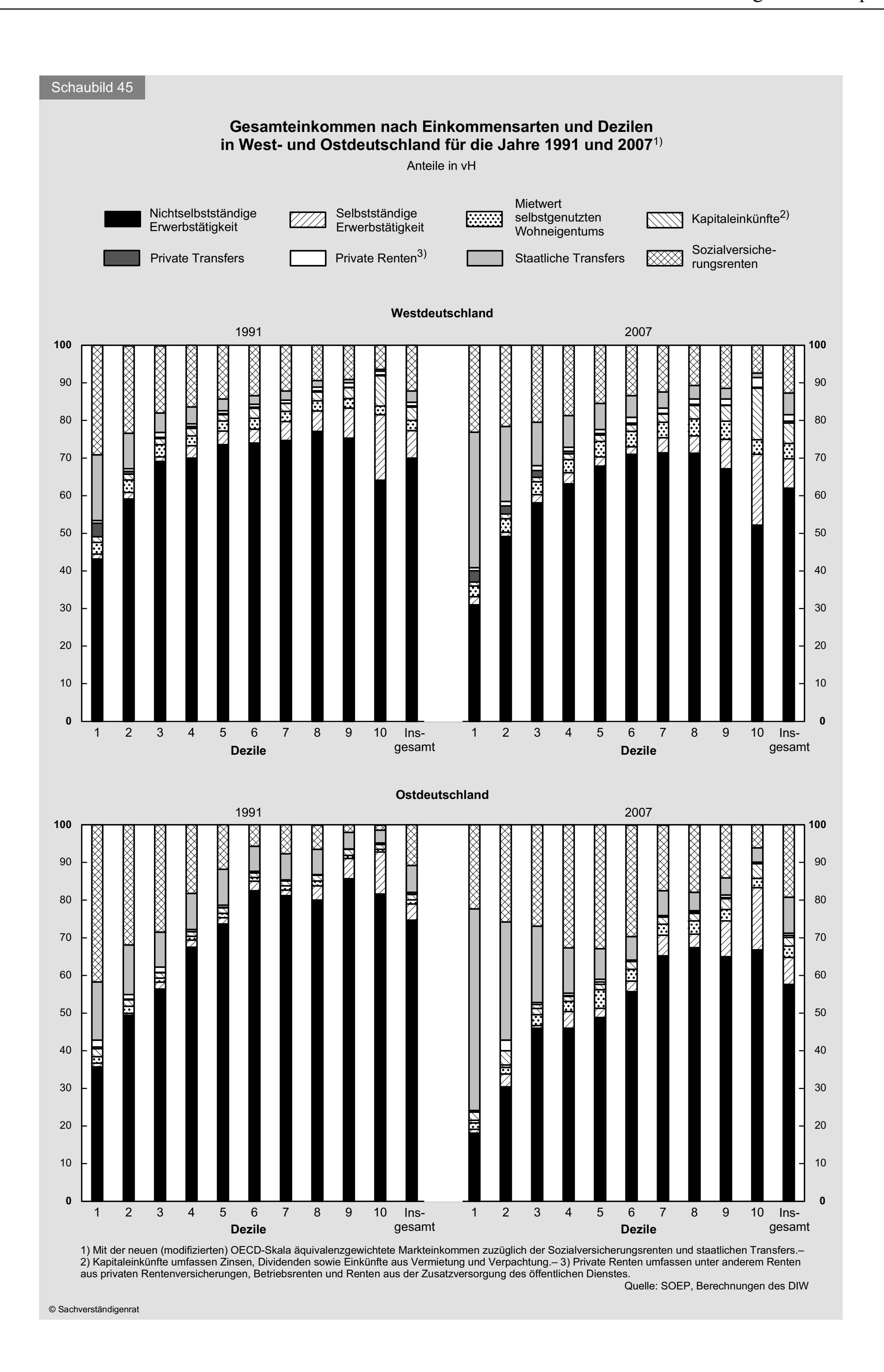
497. Eine differenzierte Betrachtung der **Zusammensetzung der Gesamteinkommen nach Einkommensdezilen** in Ostdeutschland zeigt, dass die Einkommen aus selbstständiger Erwerbstätigkeit vor allem im zweiten Einkommensdezil gestiegen sind. Dies dürfte insbesondere auf den Anstieg der Soloselbstständigkeit, also der Zunahme der Selbstständigen ohne Beschäftigte, zurückzuführen sein, der seit dem Beginn dieses Jahrzehnts zu beobachten ist. Des Weiteren fällt bei dieser differenzierten Betrachtung auf, dass sich die Zunahme des Anteils der Sozialversicherungsrenten in Ostdeutschland im Vergleich der Jahre 1991 und 2007 auf die mittleren Einkommensdezile konzentriert. Dies dürfte die derzeit im Vergleich zu Westdeutschland überdurchschnittliche Höhe der Sozialversicherungsrenten in Ostdeutschland verdeutlichen (Ziffer 492). Ebenso kann festgestellt werden, dass sich die Zunahme des Anteils der staatlichen Transfers am Gesamteinkommen auf die untersten Einkommensdezile, insbesondere auf das erste, bezieht (Schaubild 45, Seite 318).

Für Westdeutschland zeigt die Betrachtung der Zusammensetzung der Gesamteinkommen nach Einkommensdezilen, dass die Zunahme des Anteils der Kapitaleinkommen am Gesamteinkommen insbesondere auf eine zunehmende Bedeutung dieser Einkommensart in den oberen Einkommensdezilen, vor allem dem neunten, zurückzuführen ist.

Einkommensmobilität

498. Bei einer Untersuchung der Einkommensverteilung ist neben der Analyse der Entwicklung der Einkommen und des Ausmaßes der Einkommensungleichheit die Betrachtung der Aufstiegschancen und Abstiegsrisiken innerhalb der Einkommenshierarchie von Bedeutung. Nur dann, wenn die Einkommensverteilung eines Landes einen hohen Grad an Durchlässigkeit aufweist, ist die Wahrscheinlichkeit, dauerhaft in den untersten Einkommensdezilen zu verbleiben, vergleichsweise gering.

Die Einkommensmobilität kann mit Hilfe von **Übergangsmatrizen** ermittelt werden. Bei den hier verwendeten Matrizen werden die Einkommensklassen als Wert des Haushaltsnettoeinkommens bezogen auf das entsprechende Medianeinkommen bestimmt. So befinden sich in der untersten Einkommensklasse alle diejenigen Haushalte, die über ein Haushaltsnettoeinkommen von weniger als 50 vH des entsprechenden Medianeinkommens verfügen; der obersten Einkommensklasse werden dagegen alle Haushalte zugeordnet, die ein Nettoeinkommen haben, das mindestens doppelt so hoch wie das entsprechende Medianeinkommen ist. Außerdem ist zu beachten, dass diese Analysen aufgrund der begrenzten Fallzahlen mit einer gewissen statistischen Unsicherheit behaftet sind.



1) Mit der neuen (modifizierten) OECD-Skala äquivalenzgewichtete Markteinkommen zuzüglich der Sozialversicherungsrenten und staatlichen Transfers.– 2) Kapitaleinkünfte umfassen Zinsen, Dividenden sowie Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung.– 3) Private Renten umfassen unter anderem Renten aus privaten Rentenversicherungen, Betriebsrenten und Renten aus der Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes.

Quelle: SOEP, Berechnungen des DIW

© Sachverständigenrat

499. Für Westdeutschland zeigen sich für den Zeitraum von 2004 bis 2007 mit 47,4 vH und 57,3 vH vergleichsweise hohe Verweilquoten in den unteren sowie mit 68,6 vH in der obersten Einkommensklasse. Für Ostdeutschland ist das Bild ein anderes: Mit 35,1 vH und 47,3 vH sind die Verweilquoten in der untersten und in der obersten Einkommensklasse niedriger. Lediglich in der Einkommensklasse, in der sich die Haushalte befinden, die über 50 vH bis unter 80 vH des Medianeinkommens verfügen, ist die Verweilquote relativ hoch (Tabelle 41).

Tabelle 41

Einkommensmobilität für West- und Ostdeutschland[1]

Alle Privathaushalte

Relative Einkommensposition im Ausgangsjahr[2] (vH)	Relative Einkommensposition im Endjahr[2] (vH)							Anteil im Ausgangsjahr (vH)	Nachrichtlich: Fallzahlen (Haushalte)
	0 bis <50	50 bis <80	80 bis <100	100 bis <120	120 bis <150	150 bis <200	>200		
				Westdeutschland					
				1992 bis 1995					
0 bis < 50	**39,8**	38,7	(10,7)	/	/	/	/	6,2	522
50 bis < 80	10,3	**52,9**	20,7	7,0	6,6	(2,1)	/	23,5	2 472
80 bis < 100	4,8	19,8	**41,9**	20,3	9,7	2,0	/	20,1	2 084
100 bis < 120	(1,6)	8,2	23,9	**33,7**	26,1	5,5	/	18,2	1 761
120 bis < 150	/	5,6	11,7	16,4	**39,2**	21,2	4,5	14,7	1 404
150 bis < 200	/	(2,6)	(4,0)	9,2	23,3	**47,4**	12,1	11,3	989
>200	/	/	/	/	11,5	24,3	**59,4**	5,9	473
				2004 bis 2007					
0 bis < 50	**47,4**	35,4	10,2	/	/	/	/	8,2	751
50 bis < 80	11,5	**57,3**	20,2	5,4	3,4	(1,8)	/	22,3	2 644
80 bis < 100	5,5	25,8	**34,2**	22,3	9,8	1,9	/	19,6	2 523
100 bis < 120	1,8	7,3	29,9	**33,5**	20,9	5,6	(1,0)	15,8	2 148
120 bis < 150	/	5,4	9,2	20,9	**41,2**	19,6	3,0	15,2	2 483
150 bis < 200	1,6	(2,0)	5,1	6,3	24,4	**39,2**	21,4	11,3	2 024
>200	/	/	/	(2,0)	5,7	19,9	**68,6**	7,7	1 946
				Ostdeutschland					
				1992 bis 1995					
0 bis < 50	/	(47,8)	/	/	/	/	–	3,5	93
50 bis < 80	(4,4)	**51,2**	28,1	11,6	/	/	–	21,4	748
80 bis < 100	(3,3)	21,6	**39,3**	24,0	8,4	(3,5)	–	25,0	1 051
100 bis < 120	/	9,2	22,4	**34,9**	21,3	8,7	/	20,8	960
120 bis < 150	/	/	16,0	23,0	**34,5**	16,7	(4,8)	17,6	830
150 bis < 200	/	/	(7,1)	12,7	28,6	**39,7**	(8,6)	8,8	401
>200	–	/	/	/	/	/	**(40,9)**	2,8	105
				2004 bis 2007					
0 bis < 50	**35,1**	46,3	/	/	/	/	–	5,9	184
50 bis < 80	9,6	**51,2**	20,8	10,7	(2,9)	/	/	23,4	922
80 bis < 100	(3,5)	24,7	**41,8**	19,0	7,9	(2,9)	/	20,6	876
100 bis < 120	/	8,9	24,3	**40,5**	17,9	(7,1)	/	17,7	825
120 bis < 150	/	(3,0)	13,4	27,8	**37,7**	14,4	/	17,9	813
150 bis < 200	/	/	/	(10,1)	26,4	**48,9**	10,2	10,3	587
>200	/	/	/	/	/	22,2	**47,3**	4,2	330

1) Mit der neuen (modifizierten) OECD-Skala gewichtete Haushaltsnettoeinkommen. (...) = zwischen 25 und 50 Fälle; / = weniger als 25 Fälle; – = keine Fälle vorhanden.– 2) Bezogen auf den Median.
Lesehilfe: Der Wert 47,3 für die Einkommensmobilität im Zeitraum 2004 bis 2007 in Ostdeutschland gibt an, dass von jenen Personen, die im Jahr 2004 der obersten Einkommensklasse angehörten, 47,3 vH auch im Jahr 2007 dieser Einkommensklasse angehörten.

Quelle: SOEP, Berechnungen des DIW

Insgesamt folgt daraus, dass in **Westdeutschland** das **Beharrungsvermögen an den Rändern der Verteilung höher** ist als in Ostdeutschland. Somit bestehen in Westdeutschland vergleichsweise geringere Aufstiegschancen beziehungsweise Abstiegsrisiken. In Ostdeutschland sind die Verweilquoten am oberen Rand der Verteilung niedriger. Dagegen sind sie dort in den mittleren Einkommensklassen höher als in Westdeutschland. Ursächlich für dieses Faktum könnte sein, dass sich derzeit in Westdeutschland in den unteren Einkommensklassen verhältnismäßig mehr Rentner befinden als in Ostdeutschland, wo überwiegend Arbeitslose zu den unteren Einkommensklassen gehören. Diese haben, sobald sie einen Arbeitsplatz finden, Aufstiegsmöglichkeiten, während die Einkommensposition eines Rentners mit dem Renteneintritt weitgehend determiniert ist.

500. Im Vergleich zu dem früheren Zeitraum der Jahre von 1992 bis 1995 ist in Westdeutschland eine Erhöhung der Verweildauer an den äußeren Rändern der Einkommensverteilung zu beobachten, was impliziert, dass die **Durchlässigkeit der Verteilung im Zeitverlauf abgenommen** hat. In Ostdeutschland ist die Entwicklung über die Zeit ähnlich, allerdings erfolgt sie an den äußeren Rändern auf niedrigerem Niveau.

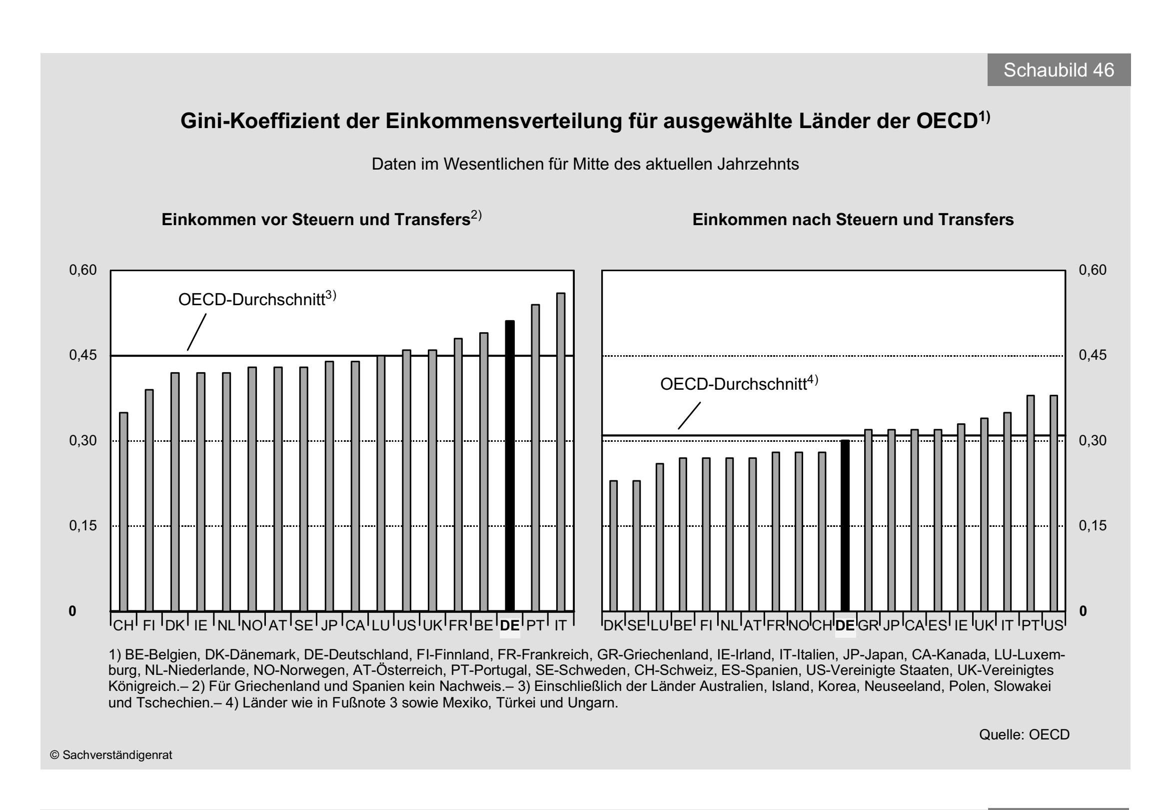
Internationaler Vergleich

501. Voraussetzung für eine international vergleichende Analyse der Einkommensungleichheit ist die Verfügbarkeit entsprechender Daten. Diesbezüglich bestehen erhebliche Probleme. Unter anderem liegen für das bisher verwendete Einkommenskonzept keine verlässlichen Informationen für eine ausreichend große Gruppe von Ländern vor. In der Folge werden deshalb Daten der OECD für die Verteilung der Einkommen vor sowie nach Steuern und Transfers herangezogen, wobei bei der Berechnung Einkünfte aus abhängiger und selbstständiger Erwerbstätigkeit ebenso berücksichtigt werden wie Kapitaleinkommen; nicht mitgerechnet wird dagegen der Mietwert des selbstgenutzten Wohneigentums.

502. Der Gini-Koeffizient der Einkommen vor Steuern und Transfers liegt in Deutschland mit 0,51 über dem Durchschnitt aller OECD-Länder. Dies würde auf eine ungleiche Verteilung der Einkommen hinweisen. Allerdings zeigt sich, dass die Einkommensungleichheit in Deutschland nach Berücksichtigung der **Umverteilungswirkungen** des Steuer- und Transfersystems unauffällig ist: Der Gini-Koeffizient entspricht hier in etwa dem OECD-Durchschnitt von 0,31. Niedrigere Werte nehmen die Gini-Koeffizienten der Einkommen nach Steuern und Transfers unter anderem in Ländern wie Dänemark und Schweden an, höhere in Portugal und den Vereinigten Staaten (Schaubild 46).

Im Vergleich zur Situation Mitte der 1980er Jahre ist eine Zunahme der Ungleichheit in Deutschland und in vielen anderen OECD-Ländern zu verzeichnen (OECD, 2008). Diese Zunahme lässt sich sowohl für die Einkommen vor als auch nach Steuern und Transfers feststellen.

503. Im Hinblick auf die **Einkommensmobilität** zeigt sich durchgehend ein stärkeres Beharrungsvermögen an den Rändern der Verteilung (Tabelle 42). Für die Untergruppe von



Gini-Koeffizient der Einkommensverteilung für ausgewählte Länder der OECD[1)]

Daten im Wesentlichen für Mitte des aktuellen Jahrzehnts

1) BE-Belgien, DK-Dänemark, DE-Deutschland, FI-Finnland, FR-Frankreich, GR-Griechenland, IE-Irland, IT-Italien, JP-Japan, CA-Kanada, LU-Luxemburg, NL-Niederlande, NO-Norwegen, AT-Österreich, PT-Portugal, SE-Schweden, CH-Schweiz, ES-Spanien, US-Vereinigte Staaten, UK-Vereinigtes Königreich.– 2) Für Griechenland und Spanien kein Nachweis.– 3) Einschließlich der Länder Australien, Island, Korea, Neuseeland, Polen, Slowakei und Tschechien.– 4) Länder wie in Fußnote 3 sowie Mexiko, Türkei und Ungarn.

Quelle: OECD

© Sachverständigenrat

Tabelle 42

Verweilquoten in Einkommensquintilen für ausgewählte OECD-Länder über einen Drei-Jahres-Zeitraum[1)]

	Verweilquote im Quintil (Q) in vH				
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Australien	62,5	46,7	40,0	43,5	61,1
Belgien	65,5	43,1	46,4	43,0	60,3
Dänemark	60,5	43,2	38,8	37,7	62,4
Deutschland	67,6	47,9	46,3	55,0	73,6
Finnland	71,9	58,1	51,3	49,3	71,0
Frankreich	67,6	50,5	45,7	50,9	73,7
Griechenland	64,9	43,4	40,4	47,6	69,1
Irland	66,5	41,1	39,9	36,8	62,7
Italien	66,9	52,4	45,6	49,7	70,2
Kanada	69,5	52,2	47,3	50,9	71,8
Luxemburg	72,4	54,2	52,5	50,7	71,6
Niederlande	62,6	48,4	46,4	50,6	72,6
Österreich	67,2	52,4	49,6	50,1	70,9
Portugal	68,2	48,6	47,8	55,2	75,8
Spanien	59,6	41,7	38,4	40,3	70,0
Vereinigte Staaten	66,6	43,1	41,0	44,5	66,5
Vereinigtes Königreich	62,5	44,9	40,9	45,0	65,9
OECD-17	**66,0**	**47,8**	**44,6**	**47,1**	**68,8**

1) Für die einzelnen Länder jeweils unterschiedliche Drei-Jahres-Zeiträume zwischen den Jahren 1999 bis 2007; zu den Einzelheiten siehe OECD (2008).
Lesehilfe: Der Wert 62,5 für Australien gibt an, dass 62,5 vH der Personen, die sich zu Beginn des betrachteten Drei-Jahres-Zeitraums im ersten Quintil befanden, auch nach drei Jahren noch diesem Quintil angehörten.

Quelle: OECD

OECD-Mitgliedsländern, für die entsprechende Daten zur Verfügung stehen, ergibt sich, dass der Anteil der Personen, die in einem Drei-Jahres-Zeitraum im ersten beziehungsweise im fünften Quintil der Einkommensverteilung verbleiben, 66,0 vH beziehungsweise 68,8 vH beträgt. Im zweiten, dritten und vierten Quintil liegt der jeweilige Anteil mit etwa 47 vH deutlich niedriger. In den unteren drei Quintilen weist Deutschland Werte auf, die in etwa dem Durchschnitt der betrachteten Länder entsprechen. In den oberen beiden Quintilen ergibt sich hingegen ein deutlich anderes Bild. Lediglich in Portugal ist das Beharrungsvermögen am oberen Ende der Verteilung größer. Merklich niedriger ist es dagegen unter anderem in Belgien und Dänemark. Dort sind die Anteile der Personen, die über den betrachteten Drei-Jahres-Zeitraum im ersten Quintil verbleiben, unterdurchschnittlich; insbesondere gilt dies auch für Spanien, die Niederlande und das Vereinigte Königreich.

II. Vermögensverteilung

504. Die Geld- und Sachvermögen sind in Deutschland im Vergleich zu den Einkommen wesentlich ungleicher verteilt, wobei diese Ungleichverteilung in Ostdeutschland noch etwas deutlicher ausfällt. Auffällig ist bei dem im Fokus stehenden **West-Ost-Vergleich** zudem, dass in Ostdeutschland der Anteil des selbstgenutzten Immobilienbesitzes, des Geldvermögens und der privaten Versicherungen am Nettogesamtvermögen deutlich höher ist als in Westdeutschland, wo dem Anteil des sonstigen Immobilienbesitzes eine große Bedeutung zukommt. Grundsätzlich spielen im Hinblick auf die Höhe des Vermögens das Alter ebenso wie die aktuelle beziehungsweise frühere berufliche Stellung und die Höhe des äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommens einer Person eine wesentliche Rolle. Dabei gilt, je älter und je höher die berufliche Stellung und das Einkommen einer Person ist, desto höher sollte auch das Vermögen sein. Im **internationalen Vergleich** ist die Vermögensungleichheit in Deutschland unauffällig; allerdings ist im Hinblick auf die Zusammensetzung der Nettovermögen bemerkenswert, dass der Anteil vermeintlich sicherer Anlagen wie Immobilien am Nettogesamtvermögen in Deutschland im Vergleich der betrachteten Länder hoch ist.

Datenbasis

505. Zur Analyse der Vermögensverteilung in Deutschland wird die im Rahmen des SOEP durchgeführte Schwerpunktbefragung zur Vermögenssituation aus dem Jahr 2007 herangezogen, die alle fünf Jahre wiederholt wird und in der das individuelle Vermögen von jeder Befragungsperson ab einem Alter von 17 Jahren erhoben wird. Anders als in Erhebungen, in denen die Vermögensbestände auf Haushaltsebene erfasst und in Form von Pro-Kopf-Vermögen ausgewiesen werden, ließen sich so Vermögensunterschiede innerhalb von Haushalten beziehungsweise Partnerschaften darstellen.

Zu betonen ist zudem, dass die verwendeten Daten vor dem Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise erhoben wurden und somit etwaige aus dieser Krise resultierende Vermögensverluste in den Daten noch nicht abgebildet sind.

506. In der **Schwerpunktbefragung des SOEP zur Vermögenssituation** werden sieben verschiedene Vermögenskomponenten erfasst:

- selbstgenutzter Immobilienbesitz,
- sonstiger Immobilienbesitz (auch unbebaute Grundstücke, Ferien- oder Wochenendwohnungen),
- Geldvermögen (Sparguthaben, Spar- oder Pfandbriefe, Aktien oder Investmentanteile),
- Vermögen aus Versicherungen (Lebens- oder private Rentenversicherungen, Bausparverträge),
- Betriebsvermögen (Besitz oder Beteiligung an einer Firma, einem Geschäft, einer Kanzlei, einer Praxis oder einem landwirtschaftlichen Betrieb),
- Sachvermögen in Form wertvoller Sammlungen wie Gold, Schmuck, Münzen oder Kunstgegenstände,
- Schulden (Konsumenten- und Hypothekenkredite).

Da das im SOEP erfasste Sachvermögen nicht den Wert des gesamten Hausrats (einschließlich Kraftfahrzeuge) erfasst, wird diese Vermögenskomponente im Vergleich zu den Angaben in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen unterschätzt. Außerdem werden bei der Befragung die aus der Gesetzlichen Rentenversicherung oder einer betrieblichen Altersvorsorge resultierenden Ansprüche nicht erfasst.

507. Ein Vergleich der aggregierten Vermögensbestände des SOEP mit der Vermögensstatistik der Deutschen Bundesbank belegt für die Mehrzahl der ausgewiesenen Vermögenskomponenten eine hohe Übereinstimmung. Lediglich das Geldvermögen wird nur zu rund 50 vH erfasst (Frick et al., 2007). Dies ist ein im internationalen Vergleich bekannter Befund, der auf eine unterschiedliche Abgrenzung der unterstellten Vermögen sowie auf eine unterschiedliche Populationsabgrenzung zurückzuführen ist. So werden zum Beispiel in der Vermögensstatistik der Deutschen Bundesbank auch Organisationen ohne Erwerbszweck, also zum Beispiel Kirchen oder Gewerkschaften berücksichtigt, während im SOEP nur Personen in privaten Haushalten befragt werden. Des Weiteren werden in der Vermögensstatistik der Deutschen Bundesbank auch Anwartschaften an die private Krankenversicherung dem Finanzvermögen der privaten Haushalte zugerechnet, obwohl diese keinen direkten Zugriff auf dieses Vermögen haben.

Entwicklung, Verteilung und Zusammensetzung der Vermögen in Deutschland

508. In Deutschland verfügten im Jahr 2007 Personen im Alter ab 17 Jahren durchschnittlich über ein individuelles Nettovermögen von 88 034 Euro. Der Median der Vermögensverteilung, der die reichere Hälfte der Bevölkerung von der ärmeren trennt, lag dagegen bei 15 288 Euro. Im Jahr 2007 verfügten 27 vH der Erwachsenen über kein oder sogar ein negati-

ves Vermögen. Jeder, der dem reichsten Zehntel der Bevölkerung angehörte, besaß dagegen ein Nettovermögen von mindestens 222 295 Euro. Im Vergleich zum Jahr 2002 hat sich das durchschnittliche individuelle Nettovermögen um etwa 10 vH erhöht, während der Median nahezu konstant blieb (Tabelle 43).

509. Bemerkenswert sind zudem die bestehenden Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland: Während der Mittelwert der individuellen Nettovermögen im Jahr 2007 in Westdeutschland bei 101 208 Euro lag, erreichte er in Ostdeutschland nur einen Wert von 30 723 Euro. Im Vergleich zum Jahr 2002 hat sich damit der **Unterschied zwischen West- und Ostdeutschland weiter verstärkt**. Der Wert der Nettovermögen ist in Westdeutschland um gut 11 vH gestiegen; in Ostdeutschland ist er dagegen um knapp 10 vH gefallen, wofür insbesondere das Absinken des Marktwerts selbstgenutzter Immobilien in Ostdeutschland verantwortlich ist. Analog zum Mittelwert entwickelte sich auch der Median in West- und Ostdeutschland gegenläufig. Im Jahr 2007 lag er in Westdeutschland bei 20 110 Euro und damit knapp 11 vH über dem Wert im Jahr 2002. In Ostdeutschland ist er dagegen in dem betrachteten Fünf-Jahres-Zeitraum um knapp 9 vH auf 6 909 Euro gesunken (Tabelle 43).

Tabelle 43

Verteilung der individuellen Nettovermögen in Deutschland in den Jahren 2002 und 2007

	Einheit	Westdeutschland		Ostdeutschland		Deutschland	
		2002	2007	2002	2007	2002	2007
Mittelwert	Euro	90 724	101 208	34 029	30 723	80 055	88 034
Median	Euro	18 128	20 110	7 570	6 909	15 000	15 288
90. Perzentil	Euro	235 620	250 714	102 475	90 505	208 483	222 295
95. Perzentil	Euro	350 818	382 923	149 618	136 594	318 113	337 360
99. Perzentil	Euro	805 753	913 814	293 903	252 603	742 974	817 181
Negatives oder kein Vermögen	vH[1]	*27,7*	*26,4*	*29,1*	*29,7*	*27,9*	*27,0*
Gini-Koeffizient		0,765	0,785	0,792	0,813	0,777	0,799
90/50-Dezilverhältnis		13,000	12,468	13,542	13,104	13,899	14,547
				Nachrichtlich:			
Bevölkerungsanteil	vH	*81,2*	*81,3*	*18,8*	*18,7*	*100*	*100*

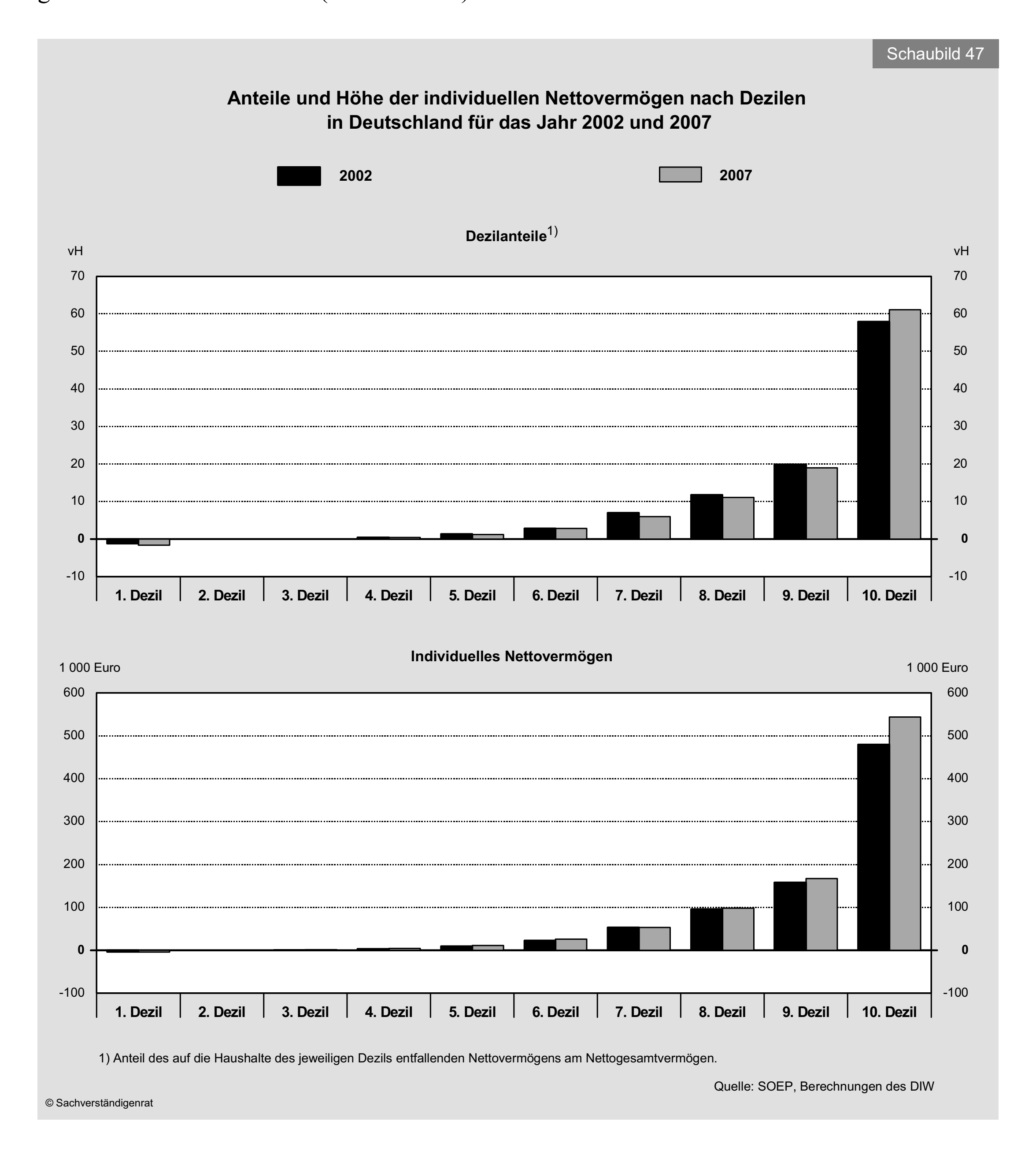
1) Bevölkerungsanteil mit negativem oder keinem Vermögen.

Quelle: SOEP, Berechnungen des DIW

510. Im Jahr 2007 verfügten die reichsten zehn Prozent der Bevölkerung über mehr als 60 vH des gesamten Vermögens, während die unteren 60 vH kein oder lediglich ein geringes Vermögen besaßen beziehungsweise sogar Schulden hatten. Der Vergleich mit dem Jahr 2002 zeigt, dass sich der Anteil des individuellen Nettovermögens der reichsten zehn Prozent am Gesamtvermögen erhöht hat (Schaubild 47).

Im Durchschnitt besaßen die reichsten zehn Prozent der Bevölkerung im Jahr 2007 ein individuelles Vermögen von über 543 771 Euro; bereits im neunten Dezil lag dieser Wert nur noch

bei 167 191 Euro und im fünften Einkommensdezil betrug das mittlere individuelle Vermögen höchstens 10 951 Euro (Schaubild 47).



511. Diese **Ungleichverteilung der Vermögen** spiegelt auch der Gini-Koeffizient (zur Erläuterung siehe Ziffer 491) wider, der für die individuellen Vermögen in Deutschland im Jahr 2007 bei 0,799 lag. Im Vergleich zum Jahr 2002 hat sich die Ungleichverteilung der Vermögen leicht erhöht. Dies zeigt auch ein alternatives Verteilungsmaß, das 90/50-Dezilverhältnis, welches die untere Vermögensgrenze der reichsten zehn Prozent der Bevölkerung auf die obere Vermögensgrenze der ärmsten 50 Prozent bezieht. Diese Kennziffer gibt folglich das Vielfache des Vermögens reicher Personen im Verhältnis zum Median der Vermögensvertei-

lung an. Im Jahr 2007 betrug dieser Wert 14,547, während er im Jahr 2002 noch bei 13,899 lag (Tabelle 43).

Die für West- und Ostdeutschland ermittelten Gini-Koeffizienten unterscheiden sich geringfügig: Im Jahr 2007 lag der Gini-Koeffizient in Westdeutschland bei 0,785 und in Ostdeutschland bei 0,813.

512. Die **wichtigste Vermögenskomponente** gemessen am Nettogesamtvermögen in Deutschland sind **selbstgenutzte Immobilien**. Ihr Anteil am Nettogesamtvermögen lag im Jahr 2007 bei 59,3 vH, gefolgt vom sonstigen Immobilienbesitz mit einem Anteil von 22,1 vH (Tabelle 44). Im Vergleich zum Jahr 2002 hat sich der Anteil des selbstgenutzten Immobilienbesitzes am Nettogesamtvermögen reduziert, während sich der Anteil des Geldvermögens und der des Werts der privaten Versicherungen am Nettogesamtvermögen erhöht haben.

Tabelle 44

Portfoliostruktur des individuellen Nettovermögens in Deutschland in den Jahren 2002 und 2007

	Westdeutschland		Ostdeutschland		Deutschland	
	2002	2007	2002	2007	2002	2007
	Struktur des Nettovermögens (vH)					
Selbstgenutzter Immobilienbesitz ..	*62,3*	*58,3*	*73,8*	*73,7*	*63,2*	*59,3*
Sonstiger Immobilienbesitz	*23,4*	*22,9*	*10,3*	*9,9*	*22,4*	*22,1*
Geldvermögen	*11,8*	*13,8*	*17,1*	*20,1*	*12,3*	*14,2*
Vermögen aus Versicherungen	*10,8*	*13,0*	*14,5*	*18,6*	*11,1*	*13,4*
Betriebsvermögen	*9,8*	*11,1*	*8,6*	*7,7*	*9,7*	*10,9*
Sachvermögen	*1,8*	*1,3*	*1,5*	*0,8*	*1,8*	*1,3*
Schulden	*–20,0*	*–20,6*	*–25,9*	*–30,8*	*–20,5*	*–21,2*
	Anteil der Bevölkerung mit Vermögensbesitz nach Vermögensarten (vH)					
Selbstgenutzter Immobilienbesitz ..	*38,1*	*38,2*	*28,8*	*28,1*	*36,4*	*36,3*
Sonstiger Immobilienbesitz	*11,1*	*11,1*	*6,4*	*6,9*	*10,2*	*10,4*
Geldvermögen	*45,8*	*49,6*	*44,4*	*46,0*	*45,5*	*48,9*
Vermögen aus Versicherungen	*46,6*	*53,2*	*49,9*	*51,3*	*47,2*	*52,9*
Betriebsvermögen	*4,4*	*4,5*	*3,5*	*3,7*	*4,2*	*4,4*
Sachvermögen	*10,8*	*6,7*	*4,6*	*3,5*	*9,6*	*6,1*
Schulden	*30,5*	*34,0*	*25,9*	*29,4*	*29,6*	*33,1*
	Durchschnittlicher Vermögensbesitz nach Vermögensarten (Euro)[1)]					
Selbstgenutzter Immobilienbesitz ..	148 291	154 468	87 351	80 433	139 220	143 754
Sonstiger Immobilienbesitz	191 917	208 127	55 112	44 387	175 798	187 786
Geldvermögen	23 436	28 254	13 134	13 463	21 546	25 654
Vermögen aus Versicherungen	21 100	24 804	9 907	10 048	18 874	22 328
Betriebsvermögen	203 362	247 191	84 589	65 048	184 959	218 823
Sachvermögen	14 968	19 789	10 988	6 527	14 612	18 356
Schulden	– 59 507	– 61 222	– 34 068	– 32 235	– 55 326	– 56 415

1) Berücksichtigt werden nur die Eigentümer der jeweiligen Vermögensart.

Quelle: SOEP, Berechnungen des DIW

In **Ostdeutschland** ist der **Anteil des selbstgenutzten Immobilienbesitzes** am Nettogesamtvermögen mit 73,7 vH **wesentlich höher als in Westdeutschland** mit 58,3 vH; umgekehrt sieht es dagegen beim sonstigen Immobilienbesitz aus. Dieser macht lediglich 9,9 vH des

Nettogesamtvermögens in Ostdeutschland aus, während der Anteil in Westdeutschland bei 22,9 vH liegt. Die Anteile des Geldvermögens und der privaten Versicherungen am Nettogesamtvermögen sind in Ostdeutschland dagegen wesentlich höher als in Westdeutschland (Tabelle 44).

513. Insgesamt verfügten in Deutschland 36,3 vH der Bevölkerung im Jahr 2007 über selbstgenutzten Immobilienbesitz; dieser im internationalen Vergleich niedrige Wert (dazu Ziffer 521) ist im Vergleich zum Jahr 2002 nahezu konstant geblieben. Es ist zu beachten, dass hier aufgrund der individuellen Erhebung des Vermögens im SOEP tatsächlich nur die Personen erfasst werden, die Eigentümer der Immobilie sind. Im Jahr 2007 lebten aber beinahe 50 vH aller Personen in selbstgenutztem Wohneigentum; sie werden aber, da die Immobilie nur einem Haushaltsmitglied gehört, nicht vollständig erfasst (Frick und Grabka, 2009). Der durchschnittliche Wert dieser selbstgenutzten Immobilien lag im Jahr 2007 bei 143 754 Euro, was einem leichten Anstieg im Vergleich zum Jahr 2002 entspricht. In Westdeutschland hatten 38,2 vH und in Ostdeutschland 28,1 vH der Bevölkerung selbstgenutzten Immobilienbesitz. Sein durchschnittlicher Wert lag in Westdeutschland bei 154 468 Euro und in Ostdeutschland bei 80 433 Euro. Im Vergleich zum Jahr 2002 ist der Wert in Westdeutschland leicht gestiegen, während er in Ostdeutschland deutlich gefallen ist (Tabelle 44).

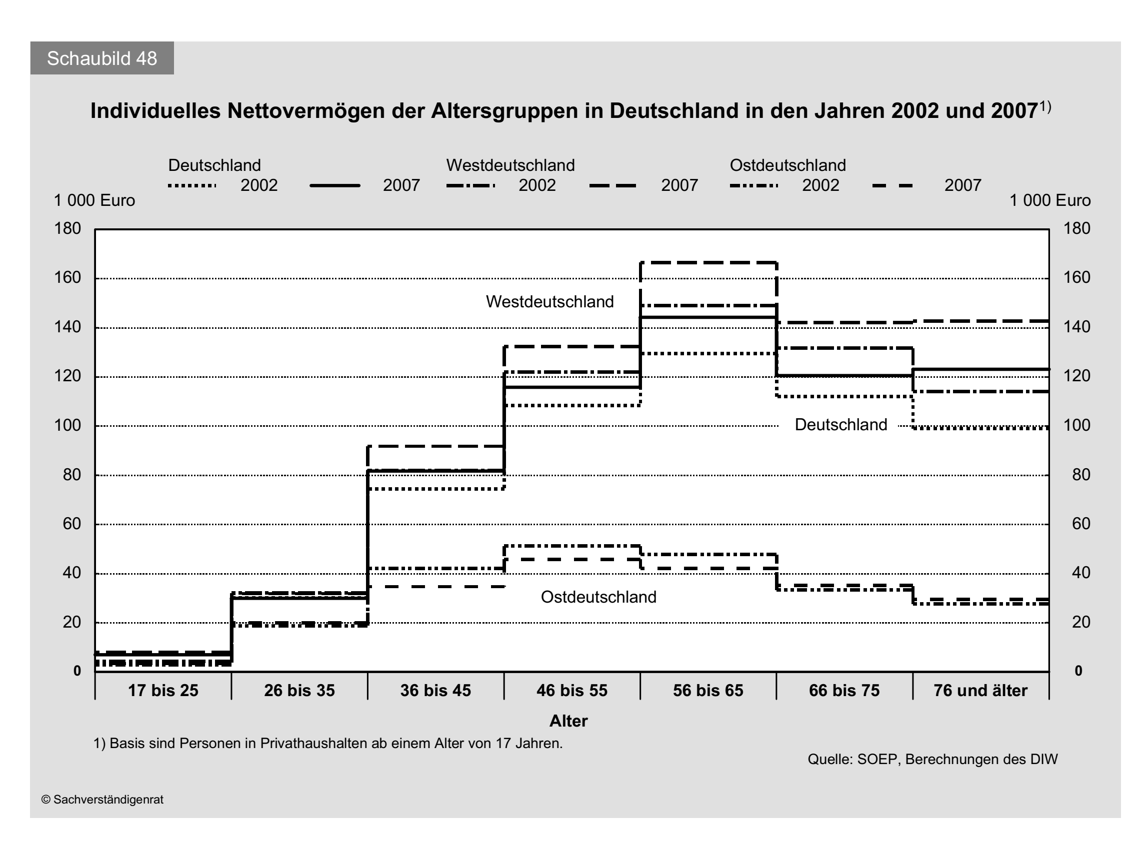
Bestimmungsfaktoren der Vermögensverteilung

514. Ein Vergleich der **Vermögensbestände nach Altersklassen** approximiert das typische **Lebenszyklusmuster** (Schaubild 48, Seite 328): Bis zum Abschluss der Ausbildungsphase ist das Nettovermögen sehr gering, im Jahr 2007 lag es in der Gruppe der unter 26-Jährigen in Deutschland im Durchschnitt bei weniger als 7 000 Euro. Mit dem Eintritt in die Erwerbsphase nimmt die Möglichkeit des Sparens zu, sodass ein kontinuierlicher Vermögensaufbau zu beobachten und das höchste durchschnittliche individuelle Nettovermögen mit knapp 145 000 Euro in der Gruppe der 56- bis 65-Jährigen zu finden ist. Mit dem Beginn der Ruhestandsphase sinkt das individuelle Nettogesamtvermögen zwar, da Vermögensbestände aufgezehrt beziehungsweise vorab an nachfolgende Generationen übertragen werden; es bleibt aber nach wie vor hoch und beträgt in der Altersgruppe der über 75-Jährigen immer noch mehr als 120 000 Euro.

Auffällig ist neben den bereits aufgezeigten Vermögensunterschieden zwischen West- und Ostdeutschland, dass vor allem ältere Menschen in Ostdeutschland über weit unterdurchschnittliche Vermögenspositionen in Höhe von lediglich 40 vH des gesamtdeutschen Mittelwerts aller Altersgruppen verfügen. Dafür verantwortlich dürften zum einen die fehlenden Akkumulationsmöglichkeiten in der DDR gewesen sein, zum anderen aber auch die höheren Arbeitslosigkeitsrisiken und die niedrigen Erwerbseinkommen nach der Vereinigung in den neuen Bundesländern. Ein weiterer wichtiger Faktor ist der geringere Wohneigentümeranteil in Ostdeutschland; wobei in diesem Zusammenhang gleichzeitig die rückläufigen Marktwerte von Wohneigentum in Ostdeutschland zu berücksichtigen sind (Frick und Grabka, 2009).

515. Neben dem Alter beeinflussen die aktuelle sowie die frühere **berufliche Stellung** die Möglichkeiten des **Vermögensaufbaus**. Während ungelernte oder angelernte Arbeiter und

Angestellte im Jahr 2007 lediglich über ein durchschnittliches Vermögen von 34 418 Euro verfügen, besitzt qualifiziertes Fachpersonal (zum Beispiel Vorarbeiter und Meister) Vermögen in Höhe von 71 535 Euro. Angestellte mit umfassenden Führungsaufgaben erreichten ein durchschnittliches individuelles Vermögen von 118 856 Euro (Tabelle 45). Beamte im einfachen und mittleren Dienst verfügen im Jahr 2007 im Durchschnitt über Vermögen in Höhe von 63 118 Euro und damit über ein etwa gleich hohes Vermögen wie Vorarbeiter und Meister. Die Beamten im gehobenen beziehungsweise höheren Dienst hatten dagegen mit durchschnittlich 140 334 Euro mehr als doppelt soviel Vermögen wie die Beamten im einfachen und mittleren Dienst.



Erwartungsgemäß **verfügen Selbstständige im Durchschnitt über das höchste Vermögen**; allerdings hängt dieses wiederum entscheidend von der Größe des Betriebes ab. Im Jahr 2007 betrug das durchschnittliche Vermögen von Selbstständigen mit zehn oder mehr Mitarbeitern 1 111 103 Euro, während Soloselbstständige 177 194 Euro besaßen. Bei der Interpretation dieser Ergebnisse ist zu beachten, dass Selbstständige häufig eigenverantwortlich für das Alter vorsorgen müssen. Folglich stellen private Versicherungen zur Altersvorsorge eine wichtige Komponente im Vermögensportfolio von Selbstständigen dar, während das Sozialversicherungsvermögen von Arbeitern und Angestellten bei der hier angewendeten Vermögensabgrenzung nicht erfasst wird.

Nichterwerbstätige und Arbeitslose haben mit durchschnittlich 51 113 Euro weit unterdurchschnittliche Vermögen; Rentner und Pensionäre verfügen im Jahr 2007 im Durchschnitt über ein Vermögen von 113 594 Euro.

516. Im Vergleich zum Jahr 2002 weisen die Selbstständigen ohne Mitarbeiter mit einem Anstieg um 31,5 vH die größten Vermögenszuwächse auf. Die Selbstständigen mit ein bis neun Mitarbeitern sowie die Rentner und Pensionäre verzeichneten mit einem Anstieg um jeweils knapp 18 vH aber ebenfalls deutliche Vermögenszuwächse. Vermögensverluste mussten dagegen die Nichterwerbstätigen und Arbeitslosen im Vergleich zum Jahr 2002 hinnehmen. Ihr durchschnittliches Vermögen sank um 12,6 vH.

Tabelle 45

Nettogesamtvermögen nach der beruflichen Stellung in den Jahren 2002 und 2007

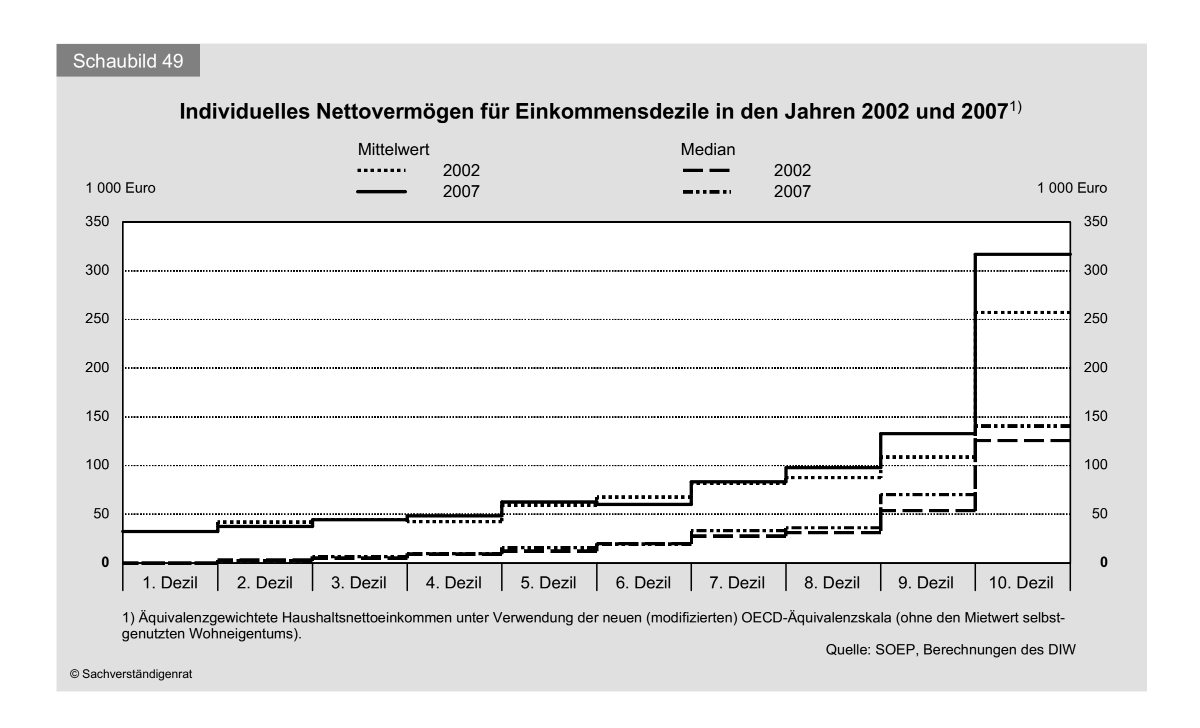
Berufliche Stellung	2002			2007		
	Mittelwert	Negatives oder kein Vermögen	Bevölkerungsanteil	Mittelwert	Negatives oder kein Vermögen	Bevölkerungsanteil
	Euro	vH[1]	vH[2]	Euro	vH[1]	vH[2]
In Ausbildung, Praktikum, Wehr- oder Zivildienst	4 837	*60,9*	*8,0*	10 876	*46,7*	*6,9*
Arbeiter/Angestellte:						
Un-, angelernte Arbeiter, Angestellte ohne Ausbildungsabschluss .	35 915	*39,4*	*10,6*	34 418	*39,0*	*10,0*
Gelernte und Facharbeiter, Angestellte mit einfacher Tätigkeit	43 788	*27,4*	*9,9*	45 891	*29,7*	*11,2*
Vorarbeiter, Meister, Polier, Angestellte mit qualifizierter Tätigkeit	68 212	*17,2*	*13,6*	71 535	*17,0*	*13,7*
Angestellte mit umfassenden Führungsaufgaben	115 916	*9,8*	*8,1*	118 856	*8,7*	*8,1*
Beamte:						
einfacher oder mittlerer Dienst	66 235	*19,9*	*1,3*	63 118	*11,6*	*1,3*
gehobener oder höherer Dienst	138 300	*7,3*	*2,6*	140 334	*7,5*	*3,0*
Selbstständige:						
ohne Mitarbeiter	134 701	*21,4*	*2,8*	177 194	*17,9*	*3,5*
mit 1 - 9 Mitarbeitern	292 969	*8,5*	*2,2*	345 614	*11,0*	*2,0*
mit 10 oder mehr Mitarbeitern	1 087 895	*8,5*	*0,3*	1 111 103	*14,2*	*0,5*
Nichterwerbstätige, Arbeitslose	58 488	*41,3*	*14,2*	51 113	*49,0*	*13,4*
Rentner und Pensionäre	96 513	*22,7*	*26,3*	113 594	*20,4*	*26,3*
Insgesamt ……………........................	**80 055**	***27,9***	***100***	**88 034**	***27,0***	***100***

1) Anteil innerhalb der jeweiligen Bevölkerungsgruppe.– 2) Anteil an der Gesamtbevölkerung.

Quelle: SOEP, Berechnungen des DIW

517. Wenngleich die Konzentration der Vermögen in Deutschland wesentlich höher ist als die der Einkommen (Ziffer 491), so bestätigt sich doch der bereits angedeutete **Zusammenhang zwischen dem äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen und dem Vermögen**. Während Personen, die älter als 17 Jahre sind, im vierten Einkommensdezil im Durchschnitt über ein Vermögen von 48 589 Euro verfügen, haben Personen, die dem achten Einkommensdezil angehören, ein Vermögen von knapp 97 896 Euro. Personen, die dem zehnten Einkommensdezil angehören, verfügen über ein durchschnittliches Vermögen von 317 072 Euro (Schaubild 49, Seite 330).

Im Vergleich zum Jahr 2002 ist zudem der durchschnittliche Wert der Vermögen in den untersten Einkommensdezilen zurückgegangen, während ab dem achten Einkommensdezil deutliche Vermögenszuwächse zu beobachten sind. Im obersten Einkommensdezil nahm der durchschnittliche Wert des Vermögens um gut 60 000 Euro oder 23,4 vH zu.



1) Äquivalenzgewichtete Haushaltsnettoeinkommen unter Verwendung der neuen (modifizierten) OECD-Äquivalenzskala (ohne den Mietwert selbstgenutzten Wohneigentums).

Quelle: SOEP, Berechnungen des DIW

© Sachverständigenrat

Vermögensmobilität

518. Neben den bisherigen zeitpunktbezogenen Vergleichen der Vermögen verschiedener Gruppen in den Jahren 2002 und 2007 ist von Bedeutung, wie viele Personen ihre Vermögensposition in diesem Zeitraum beibehalten beziehungsweise verändert haben. Insbesondere **am oberen Rand der Vermögensverteilung sind die Positionen stabil**: 62 vH der Personen, die im Jahr 2002 zu den vermögendsten zehn Prozent gehörten, zählten auch im Jahr 2007 zu dieser Gruppe (Tabelle 46). In der unteren Hälfte der Vermögensverteilung ist die Durchlässigkeit dagegen höher; so verbleiben lediglich 23 vH der Personen, die im Jahr 2002 dem fünften Vermögensdezil angehörten, bis zum Jahr 2007 in diesem. Im ersten Dezil liegt der entsprechende Wert bei 33 vH.

Die mittlere Veränderung des individuellen Vermögens zwischen den Jahren 2002 bis 2007 betrug 9 731 Euro. Dieser Wert war über die Vermögensverteilung betrachtet allerdings sehr unterschiedlich: Während er in den unteren Vermögensgruppen über 10 000 Euro lag, war er im sechsten Vermögensdezil mit 25 424 Euro am höchsten und im obersten Dezil der Vermögensverteilung mit minus 43 455 Euro deutlich negativ. Letzteres ist möglicherweise damit zu erklären, dass sich im obersten Vermögensdezil viele Ältere befinden, die bereits Teile ihres Vermögens auf die nachfolgende Generation übertragen und dadurch in das neunte oder sogar in das achte Vermögensdezil abrutschen.

Tabelle 46

Vermögensmobilität in Deutschland

Vermögens-position in 2002	Vermögensposition in 2007										Veränderung 2002/2007	
	Dezile										Median	Mittelwert
	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.		
	vH										Euro	
1. Dezil	**33**	17	19	11	7	6	2	2	2	1	4 120	19 428
2. Dezil	16	**29**	22	14	8	5	3	2	1	1	1	11 117
3. Dezil	16	21	**22**	18	9	5	4	2	1	1	260	11 805
4. Dezil	14	9	18	**24**	16	9	6	2	2	1	1 646	12 928
5. Dezil	8	10	9	20	**23**	16	8	4	2	2	1 491	16 651
6. Dezil	4	5	5	10	17	**27**	15	8	4	3	3 181	25 424
7. Dezil	3	3	2	5	6	18	**32**	20	7	4	3 149	21 195
8. Dezil	3	2	2	3	3	8	19	**31**	23	7	3 262	15 754
9. Dezil	1	1	2	1	2	4	9	22	**39**	19	-8 400	6 335
10. Dezil	2	1	1	0	1	2	3	8	19	**62**	–69 410	–43 455
Insgesamt	**x**	**x**	**x**	**x**	**x**	**x**	**x**	**x**	**x**	**x**	**393**	**9 731**

Lesehilfe: Der Wert 62 im Feld rechts unten gibt an, dass von jenen Personen, die sich 2002 im 10. Dezil befanden, 62 vH auch 2007 dem 10. Dezil angehörten.

Quelle: SOEP, Berechnungen des DIW

Internationaler Vergleich

519. Eine international vergleichende Analyse zur Vermögensverteilung ist relativ schwierig, da kaum angemessene Datenquellen vorliegen. Mit der **Luxembourg Wealth Study** (LWS) stehen zumindest für ausgewählte Länder, unter anderem für Deutschland, Finnland, Italien, Kanada, Schweden, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten, mehr oder weniger vergleichbare Informationen über Höhe, Zusammensetzung und Verteilung der Nettovermögen zur Verfügung. Erhoben wurden die entsprechenden Daten zwischen den Jahren 1998 und 2002.

520. Auch im internationalen Vergleich zeigt sich, dass die **Nettovermögen ungleicher verteilt** sind als die Einkommen (OECD, 2008). Mit einem Gini-Koeffizienten von 0,80 liegt Deutschland im Vergleich der betrachteten Länder im Mittelfeld. Höher ist er in Schweden und den Vereinigten Staaten; den niedrigsten Wert erzielt Italien mit einem Gini-Koeffizienten von 0,61 (Tabelle 47, Seite 332).

Bemerkenswert ist zudem, dass in Schweden der Anteil der Personen mit negativem Nettovermögen mit 27 vH mit Abstand am höchsten ist. In Kanada liegt der entsprechende Anteil bei 20 vH, gefolgt von den Vereinigten Staaten, Finnland und dem Vereinigten Königreich. Deutschland liegt mit einem Anteil von 9 vH am unteren Ende; lediglich in Italien ist der Anteil der Personen, deren Verschuldung ihr Bruttovermögen übersteigt, noch niedriger. Es fällt auf, dass der Anteil von Personen mit positivem Vermögen in Deutschland mit 63 vH vergleichsweise niedrig ist, während der Anteil derjenigen, die weder Vermögen besitzen noch Schulden haben, hoch ist. Hierfür verantwortlich ist nicht zuletzt die Tatsache, dass Vermögen bis zu einer Höhe von 2 500 Euro in der verwendeten deutschen Erhebung (SOEP 2002) nicht ausgewiesen werden.

Tabelle 47

Verteilung und Portfoliostruktur des Vermögens im internationalen Vergleich[1)]

	Deutschland[2)]	Finnland	Italien	Kanada	Schweden	Vereinigte Staaten	Vereinigtes Königreich
	Verteilung des Vermögens Gesamtbevölkerung = 100 vH						
(Positives) Vermögen	63	83	89	77	68	77	82
Kein Vermögen	29	2	7	3	5	4	6
Negatives Vermögen	9	15	3	20	27	19	11
	Verteilungsmaß						
Gini-Koeffizient	0,80	0,68	0,61	0,75	0,89	0,84	0,66
	Anteil der Haushalte mit Vermögensbesitz nach Vermögensarten (vH)						
Sachvermögen	43	68	72	64	57	70	70
Selbstgenutztes Wohneigentum	40	64	69	60	53	68	69
Sonstiger Immobilienbesitz	12	27	22	16	14	17	8
Geldvermögen	49	92	81	90	79	91	80
Spareinlagen	–	91	81	88	59	91	76
Festverzinsliche Wertpapiere	–	3	14	14	16	19	–
Aktien	–	33	10	11	36	21	–
Investmentfondsanteile	–	3	13	14	58	18	–
Schulden	32	52	22	68	70	75	59
Hypotheken	–	28	10	41	–	46	39
	Portfoliostruktur des Vermögens Struktur des Vermögens[3)] (vH)						
Sachvermögen	87	84	85	78	72	62	83
Selbstgenutztes Wohneigentum	64	64	68	64	61	45	74
Sonstiger Immobilienbesitz	22	20	17	13	11	17	9
Geldvermögen	13	16	15	22	28	38	17
Spareinlagen	–	10	8	9	11	10	9
Festverzinsliche Wertpapiere	–	0	3	1	2	4	–
Aktien	–	6	1	7	6	15	–
Investmentfondsanteile	–	1	3	5	9	9	–
Bruttovermögen	100	100	100	100	100	100	100
Schulden	23	16	4	26	35	21	21
Hypotheken	–	11	2	22	–	18	18

1) Quellen für die einzelnen Länder: Deutschland–SOEP 2002, Finnland–HWS 1998, Italien–SHIW 2002, Kanada–SFS 1999, Schweden–HINK 2002, Vereinigte Staaten–SCF 2001, Vereinigtes Königreich–BHPS 2000.– 2) Ausgewiesen werden nur Vermögenswerte und Schulden über 2 500 Euro.– 3) Berücksichtigt werden nur die Besitzer der jeweiligen Vermögensart.

Quelle: OECD

521. In fast **allen betrachteten Ländern** verfügen **über 80 vH der Haushalte** über **Geldvermögen** (Tabelle 47). Allein in Deutschland ist dieser Wert unter anderem wegen der Nichterfassung geringer Vermögen deutlich niedriger. Des Weiteren fällt auf, dass in Finnland und Schweden die Anteile der Haushalte, die über Aktien verfügen, mit 33 vH beziehungsweise 36 vH am höchsten sind. In Schweden besitzen zudem 58 vH Investmentfondsanteile. Abgesehen von Deutschland (dazu Ziffer 513) und Schweden liegt in allen betrachteten Ländern der Anteil der Haushalte, die über **selbstgenutztes Wohneigentum** verfügen bei 60 vH und mehr. Mit jeweils 69 vH sind die Anteile im Vereinigten Königreich und in Italien gefolgt von den Vereinigten Staaten am höchsten. Sonstiger Immobilienbesitz ist in Finnland und Italien mit Abstand am bedeutsamsten. Hinsichtlich der Verschuldung der Haushalte in den betrachteten Ländern bestehen große Unterschiede: In den Vereinigten Staaten haben drei Viertel aller Haushalte Schulden, während dies in Italien nur auf gut ein Fünftel der Haushalte zutrifft.

522. Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass die **Zusammensetzung der Vermögen** in den einzelnen Ländern beträchtliche Unterschiede aufweist. So ist in den Vereinigten Staaten der Anteil des Geldvermögens am gesamten Vermögen mit 38 vH am höchsten und in Deutschland mit 13 vH am niedrigsten. In den Vereinigten Staaten wird etwa ein Viertel des Gesamtvermögens in risikoreiche Anlagen wie Aktien und Investmentfonds investiert; es folgen Schweden und Kanada. Am niedrigsten ist dieser Anteil in Italien; dort sowie in Finnland und dem Vereinigten Königreich ist neben Deutschland die Bedeutung des Sachvermögens am höchsten (Tabelle 47).

Literatur

Becker, I. und R. Hauser (2003) *Anatomie der Einkommensverteilung*, Berlin.

Börsch-Supan, A., T. Bucher-Koenen, M. Gasche und C. B. Wilke (2009) *Ein einheitliches Rentensystem für Ost- und Westdeutschland, Simulationsrechnungen zum Reformvorschlag des Sachverständigenrates*, MEA-Discussionpaper, 174, Mannheim.

Frick, J. R. und M. M. Grabka (2009) *Gestiegene Vermögensungleichheit in Deutschland*, DIW-Wochenbericht, 4/2009, 54 - 67.

Frick, J. R., M. M. Grabka und E. M. Sierminska (2007) *Representative Wealth Data for Germany from the German SOEP: The Impact of Methodological Decisions around Imputation and the Choice of the Aggregation Unit*, DIW Berlin Discussion Paper, 562, Berlin.

Fuchs-Schündeln, N. und M. Schündeln (2009) *Who Stays, Who Goes, Who Returns? East-West-Migration within Germany since Reunification*, Economics of Transition, 17 (4), forthcoming.

OECD (2008) *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, Paris.

Sierminska, E., A. Brandolini und T. M. Smeeding (2006) *Comparing Wealth Distribution across Rich Countries: First Results from the Luxembourg Wealth Study*, LWS Working Paper Series, Luxembourg.

ANHÄNGE

I. Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

II. Auszug aus dem Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft

III. Verzeichnis der Gutachten des Sachverständigenrates

IV. Methodische Erläuterungen

V. Statistischer Anhang

I. Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Vom 14. August 1963

in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 700-2, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 128 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407)

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

(1) Zur periodischen Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland und zur Erleichterung der Urteilsbildung bei allen wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie in der Öffentlichkeit wird ein Rat von unabhängigen Sachverständigen gebildet.

(2) Der Sachverständigenrat besteht aus fünf Mitgliedern, die über besondere wirtschaftswissenschaftliche Kenntnisse und volkswirtschaftliche Erfahrungen verfügen müssen.

(3) Die Mitglieder des Sachverständigenrates dürfen weder der Regierung oder einer gesetzgebenden Körperschaft des Bundes oder eines Landes noch dem öffentlichen Dienst des Bundes, eines Landes oder einer sonstigen juristischen Person des öffentlichen Rechts, es sei denn als Hochschullehrer oder als Mitarbeiter eines wirtschafts- oder sozialwissenschaftlichen Institutes, angehören. Sie dürfen ferner nicht Repräsentant eines Wirtschaftsverbandes oder einer Organisation der Arbeitgeber oder Arbeitnehmer sein oder zu diesen in einem ständigen Dienst- oder Geschäftsbesorgungsverhältnis stehen. Sie dürfen auch nicht während des letzten Jahres vor der Berufung zum Mitglied des Sachverständigenrates eine derartige Stellung innegehabt haben.

§ 2

Der Sachverständigenrat soll in seinen Gutachten die jeweilige gesamtwirtschaftliche Lage und deren absehbare Entwicklung darstellen. Dabei soll er untersuchen, wie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum gewährleistet werden können.

In die Untersuchung sollen auch die Bildung und die Verteilung von Einkommen und Vermögen einbezogen werden. Insbesondere soll der Sachverständigenrat die Ursachen von aktuellen und möglichen Spannungen zwischen der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und dem gesamtwirtschaftlichen Angebot aufzeigen, welche die in Satz 2 genannten Ziele gefährden. Bei der Untersuchung sollen jeweils verschiedene Annahmen zugrunde gelegt und deren unterschiedliche Wirkungen dargestellt und beurteilt werden. Der Sachverständigenrat soll Fehlentwicklungen und Möglichkeiten zu deren Vermeidung oder deren Beseitigung aufzeigen, jedoch keine Empfehlungen für bestimmte wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen aussprechen.

§ 3

(1) Der Sachverständigenrat ist nur an den durch dieses Gesetz begründeten Auftrag gebunden und in seiner Tätigkeit unabhängig.

(2) Vertritt eine Minderheit bei der Abfassung der Gutachten zu einzelnen Fragen eine abweichende Auffassung, so hat sie die Möglichkeit, diese in den Gutachten zum Ausdruck zu bringen.

§ 4

Der Sachverständigenrat kann vor Abfassung seiner Gutachten ihm geeignet erscheinenden Personen, insbesondere Vertretern von Organisationen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens, Gelegenheit geben, zu wesentlichen sich aus seinem Auftrag ergebenden Fragen Stellung zu nehmen.

§ 5

(1) Der Sachverständigenrat kann, soweit er es zur Durchführung seines Auftrages für erforderlich hält, die fachlich zuständigen Bundesministerien und den Präsidenten der Deutschen Bundesbank hören.

(2) Die fachlich zuständigen Bundesministerien und der Präsident der Deutschen Bundesbank sind auf ihr Verlangen zu hören.

(3) Die Behörden des Bundes und der Länder leisten dem Sachverständigenrat Amtshilfe.

§ 6

(1) Der Sachverständigenrat erstattet jährlich ein Gutachten (Jahresgutachten) und leitet es der Bundesregierung bis zum 15. November zu. Das Jahresgutachten wird den gesetzgebenden Körperschaften von der Bundesregierung unverzüglich vorgelegt und zum gleichen Zeitpunkt vom Sachverständigenrat veröffentlicht. Spätestens acht Wochen nach der Vorlage nimmt die Bundesregierung gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften zu dem Jahresgutachten Stellung. In der Stellungnahme sind insbesondere die wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen, die die Bundesregierung aus dem Gutachten zieht, darzulegen.

(2) Der Sachverständigenrat hat ein zusätzliches Gutachten zu erstatten, wenn auf einzelnen Gebieten Entwicklungen erkennbar werden, welche die in § 2 Satz 2 genannten Ziele gefährden. Die Bundesregierung kann den Sachverständigenrat mit der Erstattung weiterer Gutachten beauftragen. Der Sachverständigenrat leitet Gutachten nach Satz 1 und 2 der Bundesregierung zu und veröffentlicht sie; hinsichtlich des Zeitpunktes der Veröffentlichung führt er das Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie herbei.

§ 7

(1) Die Mitglieder des Sachverständigenrates werden auf Vorschlag der Bundesregierung durch den Bundespräsidenten berufen. Zum 1. März eines jeden Jahres – erstmals nach Ablauf des dritten Jahres nach Erstattung des ersten Gutachtens gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 – scheidet ein Mitglied aus. Die Reihenfolge des Ausscheidens wird in der ersten Sitzung des Sachverständigenrates durch das Los bestimmt.

(2) Der Bundespräsident beruft auf Vorschlag der Bundesregierung jeweils ein neues Mitglied für die Dauer von fünf Jahren. Wiederberufungen sind zulässig. Die Bundesregierung hört die Mitglieder des Sachverständigenrates an, bevor sie ein neues Mitglied vorschlägt.

(3) Die Mitglieder sind berechtigt, ihr Amt durch Erklärung gegenüber dem Bundespräsidenten niederzulegen.

(4) Scheidet ein Mitglied vorzeitig aus, so wird ein neues Mitglied für die Dauer der Amtszeit des ausgeschiedenen Mitglieds berufen; Absatz 2 gilt entsprechend.

§ 8

(1) Die Beschlüsse des Sachverständigenrates bedürfen der Zustimmung von mindestens drei Mitgliedern.

(2) Der Sachverständigenrat wählt aus seiner Mitte einen Vorsitzenden für die Dauer von drei Jahren.

(3) Der Sachverständigenrat gibt sich eine Geschäftsordnung.

§ 9

Das Statistische Bundesamt nimmt die Aufgaben einer Geschäftsstelle des Sachverständigenrates wahr. Die Tätigkeit der Geschäftsstelle besteht in der Vermittlung und Zusammenstellung von Quellenmaterial, der technischen Vorbereitung der Sitzungen des Sachverständigenrates, dem Druck und der Veröffentlichung der Gutachten sowie der Erledigung der sonst anfallenden Verwaltungsaufgaben.

§ 10

Die Mitglieder des Sachverständigenrates und die Angehörigen der Geschäftsstelle sind zur Verschwiegenheit über die Beratungen und die vom Sachverständigenrat als vertraulich bezeichneten Beratungsunterlagen verpflichtet. Die Pflicht zur Verschwiegenheit bezieht sich auch auf Informationen, die dem Sachverständigenrat gegeben und als vertraulich bezeichnet werden.

§ 11

(1) Die Mitglieder des Sachverständigenrates erhalten eine pauschale Entschädigung sowie Ersatz ihrer Reisekosten. Diese werden vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern festgesetzt.

(2) Die Kosten des Sachverständigenrates trägt der Bund.

§ 12

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Land Berlin.

§ 13

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündigung in Kraft.

II. Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft

Vom 8. Juni 1967

veröffentlicht im Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1967, Teil I S. 582, zuletzt geändert durch Artikel 135 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407)

- Auszug -

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Bund und Länder haben bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten. Die Maßnahmen sind so zu treffen, dass sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen.

§ 2

(1) Die Bundesregierung legt im Januar eines jeden Jahres dem Bundestag und dem Bundesrat einen Jahreswirtschaftsbericht vor. Der Jahreswirtschaftsbericht enthält:

1. die Stellungnahme zu dem Jahresgutachten des Sachverständigenrates auf Grund des § 6 Abs. 1 Satz 3 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14. August 1963 (Bundesgesetzbl. I S. 685) in der Fassung des Gesetzes vom 8. November 1966 (Bundesgesetzbl. I S. 633);

2. eine Darlegung der für das laufende Jahr von der Bundesregierung angestrebten wirtschafts- und finanzpolitischen Ziele (Jahresprojektion); die Jahresprojektion bedient sich der Mittel und der Form der volkswirtschaftlichen Gesamtrechung, gegebenenfalls mit Alternativrechnung;

3. eine Darlegung der für das laufende Jahr geplanten Wirtschafts- und Finanzpolitik.

(2) Maßnahmen nach § 6 Abs. 2 und 3 und nach den §§ 15 und 19 dieses Gesetzes sowie nach § 51 Abs. 3 des Einkommensteuergesetzes und nach § 19c des Körperschaftsteuergesetzes dürfen nur getroffen werden, wenn die Bundesregierung gleichzeitig gegenüber dem Bundestag und dem Bundesrat begründet, dass diese Maßnahmen erforderlich sind, um eine Gefährdung der Ziele des § 1 zu verhindern.

§ 3

(1) Im Falle der Gefährdung eines der Ziele des § 1 stellt die Bundesregierung Orientierungsdaten für ein gleichzeitiges aufeinander abgestimmtes Verhalten (konzertierte Aktion) der Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Unternehmensverbände zur Erreichung der Ziele des § 1 zur Verfügung. Diese Orientierungsdaten enthalten insbesondere eine Darstellung der gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge im Hinblick auf die gegebene Situation.

(2) Der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie hat die Orientierungsdaten auf Verlangen eines Beteiligten zu erläutern.

§ 4

...

III. Verzeichnis der Gutachten und Expertisen des Sachverständigenrates

Jahresgutachten 1964/65: „Stabiles Geld – Wachstum“ (11. Januar 1965)

Jahresgutachten 1965/66: „Stabilisierung ohne Stagnation“ (13. Dezember 1965)

Jahresgutachten 1966/67: „Expansion und Stabilität“ (30. November 1966)

Jahresgutachten 1967/68: „Stabilität im Wachstum“ (6. Dezember 1967); darin enthalten: Sondergutachten vom März 1967 „Zur Konjunkturlage im Frühjahr 1967“

Jahresgutachten 1968/69: „Alternativen außenwirtschaftlicher Anpassung“ (4. Dezember 1968)

Jahresgutachten 1969/70: „Im Sog des Booms“ (3. Dezember 1969); darin enthalten: Sondergutachten vom 30. Juni 1969 und 3. Julil 1968 „Binnenwirtschaftliche Stabilität und außenwirtschaftliches Gleichgewicht“; Sondergutachten vom 25. September 1969 „Zur lohn- und preispolitischen Situation Ende September 1969“; Sondergutachten vom 4. Oktober 1969 „Zur währungspolitischen Situation Anfang Oktober 1969“

Jahresgutachten 1970/71: „Konjunktur im Umbruch – Risiken und Chancen –“ (3. Dezember 1970); darin enthalten: Sondergutachten vom 9. Mai 1970 „Zur Konjunkturlage im Frühjahr 1970“

Jahresgutachten 1971/72: „Währung, Geldwert, Wettbewerb – Entscheidungen für morgen – (22. November 1971); darin enthalten: Sondergutachten vom 24. Mai 1971 „Zur konjunktur- und währungspolitischen Lage im Mai 1971“

Jahresgutachten 1972/73: „Gleicher Rang für den Geldwert“ (6. Dezember 1972); darin enthalten: Sondergutachten vom 3. Juli 1972 „Zur währungspolitischen Lage im Juli 1972“

Jahresgutachten 1973/74: „Mut zur Stabilisierung“ (22. November 1973); darin enthalten: Sondergutachten vom 4. Mai 1973 „Zur konjunkturpolitischen Lage im Mai 1973“

Jahresgutachten 1974/75: „Vollbeschäftigung für morgen“ (22. November 1974); darin enthalten: Sondergutachten vom 17. Dezember 1973 „Zu den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Ölkrise“

Jahresgutachten 1975/76: „Vor dem Aufschwung“ (24. November 1975); darin enthalten: Sondergutachten vom 17. August 1975 „Zur konjunkturpolitischen Lage im August 1975“

Jahresgutachten 1976/77: „Zeit zum Investieren“ (24. November 1976)

Jahresgutachten 1977/78: „Mehr Wachstum – Mehr Beschäftigung“ (22. November 1977)

Jahresgutachten 1978/79: „Wachstum und Währung“ (23. November 1978); darin enthalten: Sondergutachten vom 19. Juni 1978 „Zur wirtschaftlichen Lage im Juni 1978“

Jahresgutachten 1979/80: „Herausforderung von außen“ (22. November 1979)

Jahresgutachten 1980/81: „Unter Anpassungszwang“ (20. November 1980)

Jahresgutachten 1981/82: „Investieren für mehr Beschäftigung“ (20. November 1981); darin enthalten: Sondergutachten vom 4. Juli 1981 „Vor Kurskorrekturen – Zur finanzpolitischen und währungspolitischen Situation im Sommer 1981“

Jahresgutachten 1982/83: „Gegen Pessimismus“ (23. November 1982); darin enthalten: Sondergutachten vom 9. Oktober 1982 „Zur wirtschaftlichen Lage im Oktober 1982“

Jahresgutachten 1983/84: „Ein Schritt voran“ (24. November 1983)

Jahresgutachten 1984/85: „Chancen für einen langen Aufschwung“ (23. November 1984)

Jahresgutachten 1985/86: „Auf dem Weg zu mehr Beschäftigung“ (22. November 1985); darin enthalten: Sondergutachten vom 23. Juni 1985 „Wirtschaftspolitische Entscheidungen im Sommer 1985“

Jahresgutachten 1986/87: „Weiter auf Wachstumskurs“ (24. November 1986)

Jahresgutachten 1987/88: „Vorrang für die Wachstumspolitik“ (23. November 1987)

Jahresgutachten 1988/89: „Arbeitsplätze im Wettbewerb“ (18. November 1988)

Jahresgutachten 1989/90: „Weichenstellungen für die neunziger Jahre“ (20. November 1989)

Jahresgutachten 1990/91: „Auf dem Wege zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands“ (13. November 1990); darin enthalten: Sondergutachten vom 20. Januar 1990 „Zur Unterstützung der Wirtschaftsreform in der DDR: Voraussetzungen und Möglichkeiten“ und Brief des Sachverständigenrates vom 9. Februar 1990 „Zur Frage einer Währungsunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR“

Jahresgutachten 1991/92: „Die wirtschaftliche Integration in Deutschland. Perspektiven – Wege – Risiken“ (12. November 1991); darin enthalten: Sondergutachten vom 13. April 1991 „Marktwirtschaftlichen Kurs halten. Zur Wirtschaftspolitik für die neuen Bundesländer“

Jahresgutachten 1992/93: „Für Wachstumsorientierung – Gegen lähmenden Verteilungsstreit“ (16. November 1992)

Jahresgutachten 1993/94: „Zeit zum Handeln – Antriebskräfte stärken“ (12. November 1993)

Jahresgutachten 1994/95: „Den Aufschwung sichern – Arbeitsplätze schaffen“ (17. November 1994); darin enthalten: Sondergutachten vom 18. März 1994 „Zur aktuellen Diskussion um die Pflegeversicherung“

Jahresgutachten 1995/96: „Im Standortwettbewerb“ (14. November 1995); darin enthalten: Sondergutachten vom 2. Juli 1995 „Zur Kompensation in der Pflegeversicherung“

Jahresgutachten 1996/97: „Reformen voranbringen“ (15. November 1996); darin enthalten: Sondergutachten vom 27. April 1996 „Zum wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf im Frühjahr 1996“

Jahresgutachten 1997/98: „Wachstum, Beschäftigung, Währungsunion – Orientierungen für die Zukunft“ (14. November 1997); darin enthalten: Brief des Sachverständigenrates vom 23. Mai 1997 „Fehlentwicklungen bei den öffentlichen Finanzen beheben“

Jahresgutachten 1998/99: „Vor weitreichenden Entscheidungen“ (18. November 1998)

Jahresgutachten 1999/00: „Wirtschaftspolitik unter Reformdruck“ (12. November 1999)

Jahresgutachten 2000/01:	„Chancen auf einen höheren Wachstumspfad“ (10. November 2000)
Jahresgutachten 2001/02:	„Für Stetigkeit – Gegen Aktionismus“ (14. November 2001)
Jahresgutachten 2002/03:	„Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum“ (13. November 2002)
Jahresgutachten 2003/04:	„Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren“ (12. November 2003)
Jahresgutachten 2004/05:	„Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland“ (17. November 2004)
Jahresgutachten 2005/06:	„Die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen“ (9. November 2005)
Expertise 2006a:	„Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung durch die Duale Einkommensteuer“ (April 2006) verfasst unter Mitwirkung des Max-Planck-Instituts für Geistiges Eigentum, Wettbewerbs- und Steuerrecht und des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Band 79
Expertise 2006b:	„Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell“ (September 2006)
Jahresgutachten 2006/07:	„Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen“ (8. November 2006)
Expertise 2007:	„Staatsverschuldung wirksam begrenzen“ (März 2007)
Jahresgutachten 2007/08:	„Das Erreichte nicht verspielen“ (7. November 2007)
Expertise 2008:	„Das deutsche Finanzsystem: Effizienz steigern – Stabilität erhöhen“ (Juni 2008)
Jahresgutachten 2008/09:	„Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken“ (12. November 2008)
Expertise 2009:	„Deutschland im internationalen Konjunkturzusammenhang“ (November 2009)

Die Jahresgutachten des Sachverständigenrates der Jahrgänge 1964/65 bis 1988/89 sind im W. Kohlhammer-Verlag, Stuttgart erschienen und 1989/90 bis 2002/03 im Verlag Metzler-Poeschel, Stuttgart. Ab dem Jahrgang 2003/04 und noch verfügbare Jahresgutachten der Jahrgänge ab 1979/80 können über den Buchhandel oder direkt beim SFG – Servicecenter Fachverlage GmbH, Holzwiesenstraße 2, 72127 Kusterdingen (Telefon: 07071/935350; Email: destatis@s-f-g.com) bezogen werden. Die Jahrgänge 1964/65 bis 1975/76, die als Buchausgabe inzwischen vergriffen sind, können von der Schmidt Periodicals GmbH in 83075 Bad Feilnbach, (Telefon: 08064/221, Telefax: 08064/557; Email: schmidt@periodicals.com) als Nachdruck bezogen werden. Außerdem sind die Jahresgutachten als Bundestags-Drucksache über die Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Straße 192, 50735 Köln (Telefon: 0221/976680, Email: vertrieb@bundesanzeiger.de) erhältlich. Alle Jahresgutachten und Expertisen stehen auch zum Download unter www.sachverstaendigenrat.org zur Verfügung.

IV. Methodische Erläuterungen

1. Der Sachverständigenrat hat zu verschiedenen Themen spezielle Konzepte und Methoden entwickelt und in seinen bisherigen Jahresgutachten eingehend erläutert sowie die entsprechenden Berechnungsergebnisse vorgestellt. Es sind dies:

- Abgrenzung der verdeckten Arbeitslosigkeit,
- Berechnung der Arbeitseinkommensquote,
- Berechnung des lohnpolitischen Verteilungsspielraums,
- Berechnung des strukturellen Defizits im disaggregierten Verfahren.

In diesem Jahresgutachten werden die Methoden nur dargestellt, insoweit sich Änderungen ergeben haben. Ansonsten sind lediglich die aktualisierten Berechnungsergebnisse wiedergegeben. Die entsprechenden methodischen Erläuterungen finden sich im Jahresgutachten 2008/09, Anhang IV.

A. Abgrenzung der verdeckten Arbeitslosigkeit

2. Mit der Konzeption zur Berechnung der offenen und verdeckten Arbeitslosigkeit verfolgt der Sachverständigenrat seit langem das Ziel, das gesamte Ausmaß der Arbeitslosigkeit in Deutschland zu erfassen. Neben der registrierten (offenen) Arbeitslosigkeit quantifiziert er dabei auch diejenigen Personen als Teil der Arbeitslosigkeit, die über staatlich geförderte, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen Leistungen erhalten und nicht der Zahl der registrierten Arbeitslosen zugerechnet werden (verdeckte Arbeitslosigkeit).

3. Die Zahl der offenen Arbeitslosigkeit entspricht der Zahl der registriert Arbeitslosen, die die Bundesagentur für Arbeit in ihrer monatlichen Berichterstattung über den Arbeitsmarkt in Deutschland veröffentlicht. Dabei kam es mit dem Dritten und Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz III und Hartz IV), die am 1. Januar 2004 beziehungsweise am 1. Januar 2005 in Kraft traten, zu Veränderungen in der statistischen Erfassung der registrierten Arbeitslosigkeit. So werden Teilnehmer an Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen, die bis Ende 2003 auch während des Maßnahmebesuchs als registriert Arbeitslose gezählt wurden, seit 1. Januar 2004 aufgrund der gesetzlichen Änderung des § 16 SGB III im Rahmen von Hartz III nicht mehr als registriert Arbeitslose erfasst.

Mit der Einführung des SGB II durch Hartz IV zum 1. Januar 2005 hat sich zwar die Definition der Arbeitslosigkeit nicht geändert, allerdings kam es durch die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zur neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende zu Veränderungen der Grundlagen der Arbeitsmarktstatistik. So wurde die registrierte Arbeitslosigkeit, die zuvor nur Personen aus dem Rechtskreis des SGB III beinhaltete, um diejenigen aus dem Rechtskreis des SGB II erweitert. Diese Personen waren in der Vergangenheit überwiegend nicht als registriert Arbeitslose erfasst, sondern wurden der Stillen Reserve zugerechnet. Ferner beruhten bis Ende 2004 die Statistiken allein auf Geschäftsdaten der Agenturen für Arbeit. Ab Januar 2005 traten als Träger der neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II mit den Arbeitsgemeinschaften von Agenturen und Kommunen und den zugelassenen kommunalen Trägern (optierende Kommunen) weitere Akteure auf den Arbeitsmarkt. Die Daten zur registrierten Arbeitslosigkeit speisen sich seitdem aus dem IT-Fachverfahren der

Bundesagentur für Arbeit und aus Datenlieferungen der zugelassenen kommunalen Träger. Sofern keine verwertbaren beziehungsweise plausiblen Daten von den kommunalen Trägern zur Verfügung gestellt werden können, werden ergänzende Schätzungen von der Bundesagentur für Arbeit vorgenommen.

Diese Ergebnisse sind nicht vergleichbar mit den Angaben aus ergänzenden Auswertungen der Bundesagentur für Arbeit, die allein auf dem IT-Vermittlungssystem beruhen und sich nur auf Kreise mit vollständigen Daten beschränken. Des Weiteren wurde der Erhebungsstichtag der Statistiken der Bundesagentur für Arbeit ab Januar 2005 vom Monatsende auf die Monatsmitte gelegt. Bei Interpretationen und Vergleichen der Zahl der registriert Arbeitslosen mit Daten vor den Jahren 2004 und 2005 sind diese statistischen Veränderungen zu berücksichtigen.

Zum 1. Januar 2009 erfolgte mit dem „Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“ eine erneute Reform der Arbeitsmarktpolitik. Mit der Einführung von Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 46 SBG III wurden eine ganze Reihe von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten verändert, abgeschafft oder neu gestaltet. So wurden beispielsweise die positiven Elemente der bisherigen Instrumente der Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (§ 37 SGB III a.F.), die Personal-Service-Agenturen (§37c SGB III a.F.), die Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen (§ 421i SGB III a.F.), die Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen (§ 48 SGB III a.F.) und die Aktivierungshilfen (§ 241 Absatz 3a SGB III a.F.) zusammengefasst. Diese Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente bewirkte seit Mai 2009 eine Veränderung in der statistischen Abgrenzung der offenen (registrierten) und verdeckten Arbeitslosigkeit, da Teilnehmer an den neuen Maßnahmen seitdem einheitlich nicht mehr als registriert Arbeitslose nach § 16 Absatz 2 SGB III gezählt werden. Hingegen werden diejenigen Teilnehmer, die nach der alten gesetzlichen Regelung durch einen Dritten betreut werden, weiterhin als registriert Arbeitslose erfasst. Im April 2009 befanden sich noch rund 200 000 Personen in der Vermittlung durch einen Dritten. Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit wurde bei konstant bleibendem Fördervolumen und einem Abschluss der Bestandsumschichtung in Maßnahmen nach § 46 SGB III nach einem halben Jahr die registrierte Arbeitslosigkeit von Mai bis Oktober 2009 monatsdurchschnittlich um 33 000 Personen entlastet. Hochgerechnet auf das gesamte Jahr bedeutet der Umstieg auf die Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung, dass die Zahl der registriert Arbeitslosen und somit die offene Arbeitslosigkeit im Jahr 2009 voraussichtlich um 90 000 Personen und im Jahr 2010 um 200 000 Personen geringer ausfällt, als nach der Abgrenzung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente vor der Neuausrichtung.

4. Eine Person ist verdeckt arbeitslos, wenn sie aufgrund eines bestimmten arbeitsmarktpolitischen Instruments oder einer sonstigen staatlichen Leistung nicht als registriert arbeitslos gilt, obwohl sie keiner Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt mit einem entsprechenden Markteinkommen nachgeht, wobei prinzipiell ein Arbeitsangebot unterstellt wird. Das Konzept der verdeckten Arbeitslosigkeit erfasst somit alle Personen, die eine Beschäftigung auf dem zweiten Arbeitsmarkt – wie beispielsweise Teilnehmer in einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme – ausüben oder an einer Fortbildungsmaßnahme teilnehmen und deswegen nicht registriert arbeitslos sind oder die Arbeitslosengeld, Arbeitslosengeld II oder eine Rente wegen Arbeitslosigkeit erhalten, aber nicht als arbeitslos gezählt werden, da sie eine Altergrenze

überschritten haben oder krank geschrieben sind. Abhängig Beschäftigte auf dem ersten Arbeitsmarkt, deren Markteinkommen aus einer Beschäftigung – zum Beispiel mittels eines Kombilohns – aufgestockt wird oder deren Arbeitgeber aufgrund dieses Beschäftigungsverhältnisse staatliche Zuschüsse erhalten, werden nicht als verdeckt arbeitslos gezählt. Ebenso werden Bezieher von Unterstützungsleistungen zur Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit nicht als verdeckt arbeitslos gewertet.

5. Im Detail zählt der Sachverständigenrat zu den verdeckt Arbeitslosen all jene, die entweder subventioniert beschäftigt, als Teilnehmer an Qualifizierungsmaßnahmen nicht erwerbstätig sind oder sich im vorzeitigen Ruhestand befinden. Dabei umfasst die subventionierte Beschäftigung alle Personen in Beschäftigung schaffenden Maßnahmen, wie Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (§§ 260 bis 271, Restabwicklung des bis 31. Dezember 2008 geltenden § 416 SGB III) und Strukturanpassungsmaßnahmen (Restabwicklung der bis zum 31. Dezember 2003 geltenden §§ 272 bis 279 und des bis zum 31. Dezember 2002 geltenden § 415 SGB III), an Beschäftigung schaffenden Infrastrukturmaßnahmen (Restabwicklung des bis zum 31. Dezember 2007 geltenden § 279a SGB III), Teilnehmer an den bis zum 31. Dezember 2004 befristeten Sonderprogrammen für Jüngere (Jump plus) und „Arbeit für Langzeitarbeitslose“ sowie ab Januar 2005 auch Beschäftigte in Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Absatz 3 SGB II einschließlich der Personen in der bis zum 31. Dezember 2004 befristeten Initiative „Aufbruch am Arbeitsmarkt“.

Ferner gehören zu den subventioniert Beschäftigten auch Kurzarbeiter und Bezieher des Saison-Kurzarbeitergelds (ab 1. Dezember 2006) mit ihrem Arbeitsausfall (Arbeitslosenäquivalent). Personen an Maßnahmen zur Qualifizierung umfassen Teilnehmer an beruflicher Weiterbildung in Vollzeit (ohne Einarbeitung) oder seit dem Jahr 2004 an Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen sowie an Deutsch-Sprachlehrgängen. Ferner zählt der Sachverständigenrat zu den verdeckt Arbeitslosen Leistungsempfänger nach § 126 SGB III. Hierbei handelt es sich um Personen, die vorübergehend arbeitsunfähig erkrankt sind und deshalb nicht als registriert Arbeitslose gezählt werden. Zu den Personen im vorzeitigem Ruhestand zählen all diejenigen, die 58 Jahre und älter sind und der Arbeitsvermittlung nicht mehr zur Verfügung stehen müssen (§ 428 SGB III und ab Mai 2003 auch § 252 Absatz 8 SGB VI, gültig bis 31. Dezember 2008, deshalb noch „Restbestände“), sich in der Freistellungsphase der Altersteilzeit befinden (nur von der Bundesagentur für Arbeit geförderte Fälle), Empfänger von Altersübergangs- oder Vorruhestandsgeld beziehungsweise 60- bis unter 65-jährige Bezieher von Altersrente wegen Arbeitslosigkeit sind. Die gesetzlichen Regelungen über den Arbeitslosengeldbezug unter erleichterten Voraussetzungen (§ 428 SGB III und § 252 Absatz 8 SGB VI) sind Ende 2007 ausgelaufen und gelten nur noch, wenn der Anspruch vor dem 1. Januar 2008 entstanden ist und der Arbeitslose vor diesem Tag das 58. Lebensjahr vollendet hat. In der verdeckten Arbeitslosigkeit ebenfalls nicht enthalten ist die Stille Reserve im engeren Sinn, das heißt Personen, die an einer Erwerbsarbeit grundsätzlich interessiert sind, aber weder als arbeitslos registriert sind, noch durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gefördert werden.

6. Aufgrund gesetzlicher Änderungen müssen die Abgrenzungen der verdeckten Arbeitslosigkeit und ihre Komponenten regelmäßig überprüft und gegebenenfalls angepasst werden, indem neue Maßnahmen zu berücksichtigen oder bereits eingerechnete Maßnahmen in ihrer

Gewichtung zu modifizieren sind. Eine solche Anpassung hat der Sachverständigenrat zuletzt in diesem Jahr vorgenommen. Bei der Betrachtung der einzelnen Gebietsstände ist zudem zu beachten, dass diese zum 1. Januar 2003 ebenfalls neu abgegrenzt wurden und Ostdeutschland nun neben dem Beitrittsgebiet auch Berlin (West) umfasst. Zurückgerechnete Reihen für die neuen Gebietsstände für alle dargestellten Komponenten liegen erst ab dem Jahr 1998 vor (Tabelle A1).

Datenrevisionen und Veränderungen, die sich mit der Einführung von Hartz IV im Jahr 2005 ergaben, schränken die Vergleichsmöglichkeit mit den Vorjahren ein. Seit Berichtsmonat Juli 2005 sind in den Ergebnissen der Bundesagentur für Arbeit zum arbeitsmarktpolitischen Instrumenteneinsatz nahezu alle Förderinstrumente bei den zugelassenen kommunalen Trägern enthalten und bei der Höhe der verdeckten Arbeitslosigkeit berücksichtig worden. Bei den Leistungsempfängern nach den §§ 126 und 428 SGB III bezieht sich der statistische Nachweis nur auf Arbeitslosengeld-Empfänger im Rechtskreis des SGB III. Ferner wird die Zahl der Personen in Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Absatz 3 SGB II im Gegensatz zu den Personen in kommunalen Arbeitsgelegenheiten, die es in der Vergangenheit gab, durch die Bundesagentur für Arbeit nunmehr zentral erfasst.

Teilnehmer durch Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 46 SGB III werden zu den nicht erwerbstätigen Maßnahmeteilnehmern gezählt und erhöhen somit von Mai 2009 bis Oktober 2009 die Zahl der verdeckten Arbeitslosigkeit um monatsdurchschnittlich 33 000 Personen.

Tabelle A1

Offene und verdeckte Arbeitslosigkeit in Deutschland[1]
Tausend Personen

Zeitraum[2]	Offen und verdeckt Arbeitslose	Registriert (offen) Arbeitslose	Verdeckt Arbeitslose									
			zusammen	davon:								
				Subventioniert Beschäftigte				Teilnehmer an Qualifizierungsmaßnahmen und vermittlungsunterstützende Leistungen		Personen in vorzeitigem Ruhestand		Leistungsempfänger nach §126 SGB III[10]
				insgesamt	davon:							
					Beschäftigung schaffende Maßnahmen[3]	Arbeitsgelegenheiten §16 Abs. 3 SGB II[4]	Kurzarbeiter: Arbeitslosenäquivalent[5]	Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen[6]	sonstige Qualifizierungsmaßnahmen[7]	von der BA geförderte Personen[8]	Altersrente wegen Arbeitslosigkeit[9]	
	(2) + (3)		(4), (8) bis (12)	(5) bis (7)								
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Deutschland												
2003	6 015	4 377	1 638	228	142	.	86	(93)	254	429	633	95
2004	6 006	4 381	1 625	234	160	.	74	99	183	473	542	94
2005	6 094	4 861	1 233	360	67	229	63	70	107	325	339	32
2006	5 788	4 487	1 300	415	52	328	35	78	107	358	315	29
2007	5 026	3 777	1 251	403	43	323	37	77	110	327	307	26
2008	4 430	3 268	1 162	403	40	315	48	81	121	230	300	27
2009	4 988	3 432	1 556	775	17	321	437	187	157	123	281	33
Früheres Bundesgebiet[11]												
2003	3 792	2 753	1 039	99	30	.	69	(62)	152	283	446	60
2004	3 839	2 783	1 056	104	44	.	60	67	117	322	387	61
2005	4 042	3 247	795	176	14	111	51	49	69	237	242	23
2006	3 852	3 007	845	207	10	169	28	56	70	261	231	21
2007	3 321	2 486	835	213	9	176	28	54	72	245	232	19
2008	2 918	2 145	773	210	7	167	36	56	79	177	230	20
2009	3 457	2 317	1 140	546	4	168	374	144	104	100	222	24
Neue Bundesländer[12]												
2003	2 223	1 624	599	129	112	.	17	(31)	102	146	187	36
2004	2 167	1 598	569	130	116	.	14	33	66	152	155	34
2005	2 052	1 614	438	184	53	118	12	21	37	89	97	9
2006	1 935	1 480	455	208	43	159	7	22	36	98	84	8
2007	1 707	1 291	416	191	34	147	10	23	38	82	75	7
2008	1 512	1 123	389	193	33	148	12	24	41	54	70	7
2009	1 531	1 115	416	229	13	153	63	44	53	23	59	9

1) Durch das „Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente" kam es ab 1. Januar 2009 zu einer Reform der Arbeitsmarktpolitik, die zu einer Veränderung in der Abgrenzung der offenen (registrierten) und verdeckten Arbeitslosigkeit führte, sodass die Ergebnisse ab 2009 mit denen der Vorjahre nicht unmittelbar vergleichbar sind. Ebenfalls sind durch die Einführung von Hartz IV zum 1. Januar 2005 die Ergebnisse ab 2005 mit den Jahren zuvor nicht unmittelbar vergleichbar. Sie enthalten die Daten über den Einsatz arbeitmarktpolitischer Instrumente - für Personen im Rechtskreis SGB III und SGB II - mit Förderinformationen für die zugelassenen kommunalen Träger (ab Juli 2005). Ab 2005: Jahresdurchschnitte aus Monatsdurchschnitten, zuvor aus Monatsendständen berechnet.– 2) Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen. Jahreswerte aus gerundeten Quartalswerten berechnet. 2009; eigene Schätzung.– 3) Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Strukuranpassungsmaßnahmen (Restabwicklung), Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen sowie an den befristeten Sondergrogrammen „Jump plus" und „Arbeit für Langzeitarbeitslose".– 4) Einschließlich der Personen in der bis zum 31.12.2004 befristeten Initiative „Arbeitsmarkt im Aufbruch".– 5) Ab 1. Dezember 2006 einschließlich Saison-Kurzarbeitergeld.– 6) Bis Ende 2003 registriert Arbeitslose; ab Januar 2004 aufgrund von Hartz III verdeckt Arbeitslose. Ab 1.1.2009 einschließlich Personen, für die ein Dritter mit der Vermittlung beauftragt wurde und zugewiesene Teilnehmer nach § 46 SGB III.– 7) Teilnehmer an beruflicher Weiterbildung in Vollzeit (Wohnortprinzip, ohne Einarbeitung und ohne Ergebnisse von zugelassenen kommunalen Trägern), Deutsch-Sprachlehrgängen (Restabwicklung).– 8) Personen nach § 428 SGB III und § 252 Absatz 8 SGB VI (ab 2005 nur Arbeitslosengeld-Empfänger nach SGB III), Personen in der Freistellungsphase der Altersteilzeit (nur von der BA geförderte Fälle), Bezieher von Altersübergangs-/ Vorruhestandsgeld.– 9) 60- bis unter 65-Jährige; eigene Schätzung. Quellen für Grundzahlen: BMAS, Deutsche Rentenversicherung und Bundesknappschaft Bahn See.– 10) Leistungsempfänger, die wegen Minderung ihrer Leistung oder vorübergehend arbeitsunfähig erkrankt sind, aber nicht als registriert Arbeitslose gezählt werden. Ab 2005 nur Arbeitslosengeld-Empfänger nach SGB III.– 11) Ab 1998 ohne Berlin-West.– 12) Für die Jahre 1991 bis 1997 neue Bundesländer und Berlin-Ost, ab 1998 neue Bundesländer und Berlin.

Quelle für Grundzahlen: BA

B. Berechnung der Arbeitseinkommensquote

Methodische Erläuterungen siehe Jahresgutachten 2008/09 Seiten 459 ff.

Tabelle B1

Entwicklung der Arbeitseinkommensquote[1)]

Jahr[2)]	Arbeits-einkommens-quote (3) + (4) minus (5) bis (9)		Effekte						
			F_1	F_2	F_3	F_4	F_5	F_6	F_7
			Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer[3)]	Effekt der Arbeitgeberbeiträge[4)]	Produktivitätseffekt[5)]	Terms-of-Trade-Effekt[6)]	„Preiseffekt“ der inländischen Verwendung[7)]	Abschreibungseffekt[8)]	Effekt der Nettoproduktionsabgaben[9)]
	vH	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1991	78,1	.	.	.	.	.	.	.	.
1992	79,7	+ 2,0	+ 10,3	+ 0,1	+ 3,7	+ 0,8	+ 4,2	– 0,3	– 0,4
1993	80,7	+ 1,2	+ 4,3	– 0,2	+ 0,3	+ 0,5	+ 3,2	– 0,6	– 0,6
1994	79,6	– 1,3	+ 1,9	+ 1,0	+ 2,1	+ 0,2	+ 2,1	+ 0,0	– 0,2
1995	79,3	– 0,5	+ 3,1	+ 0,4	+ 1,5	+ 0,4	+ 1,5	– 0,0	+ 0,6
1996	78,9	– 0,5	+ 1,4	– 0,1	+ 1,6	– 0,1	+ 0,6	– 0,1	– 0,2
1997	78,2	– 0,8	+ 0,2	+ 0,6	+ 1,7	– 0,4	+ 0,7	– 0,1	– 0,3
1998	78,4	+ 0,2	+ 0,9	+ 0,0	+ 0,5	+ 0,5	+ 0,1	– 0,0	– 0,3
1999	79,2	+ 1,0	+ 1,4	– 0,3	+ 0,7	+ 0,1	+ 0,2	– 0,0	– 0,9
2000	80,2	+ 1,3	+ 1,5	+ 0,4	+ 1,4	– 1,2	+ 0,7	– 0,2	+ 0,1
2001	79,9	– 0,4	+ 1,8	– 0,2	+ 0,8	+ 0,1	+ 1,1	– 0,0	+ 0,0
2002	79,8	– 0,2	+ 1,4	+ 0,0	+ 0,4	+ 0,7	+ 0,7	– 0,1	– 0,1
2003	79,1	– 0,8	+ 1,3	+ 0,3	+ 0,9	+ 0,6	+ 1,0	+ 0,2	– 0,2
2004	76,3	– 3,6	+ 0,7	– 0,2	+ 2,4	+ 0,0	+ 1,0	+ 0,4	+ 0,3
2005	75,1	– 1,6	+ 0,3	– 0,4	+ 1,4	– 0,7	+ 1,1	– 0,1	– 0,2
2006	72,8	– 3,1	+ 0,9	+ 0,1	+ 3,4	– 0,4	+ 0,9	+ 0,4	– 0,1
2007	72,3	– 0,8	+ 1,6	– 0,6	+ 0,8	+ 0,0	+ 1,8	– 0,1	– 0,8
2008	73,0	+ 1,0	+ 2,3	– 0,2	– 0,5	– 0,5	+ 1,9	+ 0,0	+ 0,1
2009	76,7	+ 5,0	– 0,4	+ 0,2	– 4,6	+ 0,8	– 0,1	– 0,9	– 0,2

1) Gesamtwirtschaftliches Arbeitseinkommen in vH des Volkseinkommens (Nettonationaleinkommen zu Faktorkosten). Berechnung der Spalte (2) durch multiplikative Verknüpfung.– 2) Jahre 2006 bis 2008 vorläufige Ergebnisse; Jahr 2009 eigene Schätzung.– 3) Lohnfaktor; Inländerkonzept.– 4) Sozialbeitragsfaktor; tatsächliche und unterstellte Sozialbeiträge der Arbeitgeber.– 5) Produktivitätsfaktor; Bruttonationaleinkommen (preisbereinigt, verkettete Volumenangaben) je Erwerbstätigen (Bruttoerwerbstätigenproduktivität).– 6) Terms-of-Trade-Faktor; Realwert des Nationaleinkommens im Verhältnis zum Bruttonationaleinkommen (preisbereinigt, verkettete Volumenangaben).– 7) Deflator.– 8) Abschreibungsfaktor; Erhöhung der Abschreibungskosten: (–).– 9) Nettoproduktionsabgabenfaktor.

C. Berechnung des lohnpolitischen Verteilungsspielraums

Methodische Erläuterungen siehe Jahresgutachten 2008/09 Seiten 463 ff.

Tabelle C1

Entwicklung der Arbeitsproduktivitäten und der Löhne

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH

Ergebnisse

Jahr	Durchschnitts-produktivität der Arbeit (unbereinigt)	Durchschnitts-produktivität der Arbeit, beschäftigungsbereinigt (1) + (5) * (1 – (6) / 100)	Grenzproduktivität der Arbeit, beschäftigungsbereinigt (2) + (7)	Lohnpolitischer Verteilungs-spielraum (3) + (10)	„Verteilungs-spielraum" (+) nicht ausgeschöpft (–) überzogen (4) – (8)
	(1)	(2)	(3)	(4)	Prozentpunkte
1995	+ 2,56	+ 2,34	+ 1,97	+ 3,84	– 0,99
1996	+ 2,33	+ 1,89	+ 1,52	+ 2,04	– 0,56
1997	+ 2,51	+ 2,28	+ 1,93	+ 2,21	+ 0,76
1998	+ 1,19	+ 1,47	+ 1,14	+ 1,70	– 0,15
1999	+ 1,43	+ 1,63	+ 1,30	+ 1,65	– 1,22
2000	+ 2,60	+ 2,80	+ 2,46	+ 1,78	– 0,20
2001	+ 1,81	+ 1,61	+ 1,22	+ 2,43	+ 0,48
2002	+ 1,47	+ 0,96	+ 0,51	+ 1,92	– 0,69
2003	+ 1,19	+ 0,70	+ 0,19	+ 1,36	– 0,66
2004	+ 0,62	+ 0,83	+ 0,27	+ 1,23	+ 0,03
2005	+ 1,39	+ 1,16	+ 0,56	+ 1,21	+ 0,34
2006	+ 2,86	+ 2,97	+ 2,36	+ 2,88	+ 1,89
2007	+ 0,69	+ 1,34	+ 0,75	+ 2,67	+ 1,51
2008	– 0,04	+ 0,45	– 0,12	+ 1,38	– 1,34
2009[4)]	– 2,01	– 3,15	– 3,70	– 2,72	– 5,14

Grunddaten

Jahr	Arbeits-volumen	HP-Filter Lohnquote[1)]		Nominale Tariflöhne je Stunde[2)]	Nominale Effektiv-löhne je Stunde	Deflator des Brutto-inlands-produkts	Verbraucher-preisindex[3)]
		Niveau	vH				
	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
1995	– 0,65	66,57	– 0,38	+ 4,83	+ 4,30	+ 1,87	+ 1,75
1996	– 1,30	66,32	– 0,37	+ 2,60	+ 2,87	+ 0,52	+ 1,38
1997	– 0,69	66,09	– 0,35	+ 1,45	+ 1,05	+ 0,28	+ 1,93
1998	+ 0,84	65,87	– 0,34	+ 1,84	+ 1,29	+ 0,56	+ 1,00
1999	+ 0,57	65,65	– 0,33	+ 2,87	+ 2,30	+ 0,35	+ 0,55
2000	+ 0,60	65,42	– 0,35	+ 1,99	+ 2,87	- 0,68	+ 1,42
2001	– 0,56	65,17	– 0,39	+ 1,95	+ 2,69	+ 1,21	+ 1,94
2002	– 1,45	64,87	– 0,45	+ 2,62	+ 2,06	+ 1,41	+ 1,48
2003	– 1,39	64,54	– 0,51	+ 2,03	+ 1,67	+ 1,18	+ 1,04
2004	+ 0,58	64,18	– 0,57	+ 1,20	+ 0,37	+ 0,96	+ 1,65
2005	– 0,63	63,79	– 0,60	+ 0,87	+ 0,97	+ 0,65	+ 1,52
2006	+ 0,30	63,41	– 0,61	+ 0,99	+ 1,09	+ 0,52	+ 1,60
2007	+ 1,77	63,03	– 0,59	+ 1,16	+ 1,42	+ 1,92	+ 2,26
2008	+ 1,30	62,67	– 0,57	+ 2,72	+ 2,37	+ 1,51	+ 2,60
2009[4)]	– 3,01	62,33	– 0,55	+ 2,42	+ 2,97	+ 0,98	+ 0,30

1) Arbeitseinkommen in Relation zur Bruttowertschöpfung zu Faktorkosten.– 2) Quelle: Deutsche Bundesbank.– 3) Verbraucherpreisindex für Deutschland (2005 = 100).– 4) Eigene Schätzung.

V. Statistischer Anhang

Allgemeine Bemerkungen und Hinweise

Die in den nachfolgenden Tabellen veröffentlichten Ergebnisse sind mit wenigen Ausnahmen – wie auch die statistischen Angaben im Textteil des Jahresgutachtens – amtlichen nationalen und internationalen Veröffentlichungen entnommen. Die Quellen wurden bei den jeweiligen Tabellen vermerkt, soweit sie nicht vom Statistischen Bundesamt stammen.

Statistischer Anhang, Konjunkturindikatoren und Zeitreihen im Internet

Die im Statistischen Anhang abgebildeten Zeitreihen enthalten aus drucktechnischen Gründen Lücken. Die vollständigen Zeitreihen finden Sie auf der Internetseite des Sachverständigenrates im Format Microsoft ® Excel.

Seit Mai 2005 bietet der Sachverständigenrat darüber hinaus auf seiner Homepage ein umfangreiches Angebot von Schaubildern zu wichtigen nationalen und internationalen Konjunkturindikatoren an, die ständig aktuell gehalten werden. Diese Schaubilder können einschließlich der dazugehörenden Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel heruntergeladen werden.

Internetadressen des Sachverständigenrates für das Herunterladen von Daten:

A. Konjunkturindikatoren
   Internationale Indikatoren: www.sachverstaendigenrat.org/timerow/ki-international.php
   Nationale Indikatoren: www.sachverstaendigenrat.org/timerow/ki-national.php

B. Lange Reihen
   Internationale Tabellen: www.sachverstaendigenrat.org/timerow/tabint.php
   Nationale Tabellen: www.sachverstaendigenrat.org/timerow/tabdeu.php

A. Internationale Tabellen

B. Tabellen für Deutschland

I. Makroökonomische Grunddaten

Tabelle 1*

Bevölkerung, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in der Europäischen Union und in ausgewählten Ländern

Land/Ländergruppe	Bevölkerung		Erwerbstätige		Beschäftigte Arbeitnehmer		Standardisierte Arbeitslosenquote[1]	
	1960	2008	1960	2008	1960	2008	1980	2008[2]
	Tausend Personen						in vH	
Belgien	9 154	10 622	3 470	4 494	2 835	3 784	.	7,0
Deutschland[3]	55 433	82 120	26 247	40 220	20 257	35 786	2,6	7,3
Finnland	4 430	5 313	2 097	2 494	1 434	2 193	.	6,4
Frankreich	45 684	64 120	19 667	25 841	14 759	23 539	.	7,8
Griechenland	8 354	11 237	3 386	4 707	1 093	3 054	.	7,7
Irland	2 835	4 443	1 078	2 098	674	1 729	.	6,0
Italien	50 200	59 889	20 385	25 056	11 966	19 065	.	6,8
Luxemburg	314	489	132	214	94	194	.	4,9
Malta	328	412	.	163	.	144	.	5,9
Niederlande	11 483	16 440	4 486	8 717	3 809	7 537	4,3	2,8
Österreich	7 047	8 344	3 218	.	2 282	.	.	3,8
Portugal	8 682	10 622	3 240	5 206	2 343	4 252	.	7,7
Slowenien	1 580	2 022	.	989	.	821	.	4,4
Spanien	30 583	45 593	11 536	20 497	6 984	17 655	.	10,5
Zypern	573	792	.	395	.	327	.	3,6
Euro-Raum[4]	**236 680**	**322 458**	**98 943**	…	**67 437**	…	**.**	**7,5**
Bulgarien	7 867	7 660	.	3 836	1 774	2 827	.	5,6
Dänemark	4 581	5 492	2 170	2 870	1 656	2 687	.	3,3
Estland	1 216	1 341	.	659	.	608	.	5,5
Lettland	2 121	2 266	.	1 125	.	1 011	.	7,5
Litauen	2 779	3 358	.	1 525	.	1 350	.	5,8
Polen	29 561	38 116	.	15 800	.	12 179	.	7,1
Rumänien	18 403	21 500	9 538	.	.	.	.	5,8
Schweden	7 480	9 219	3 599	4 560	2 966	4 319	2,1	6,2
Slowakei	3 994	5 406	.	2 434	.	2 094	.	9,5
Tschechische Republik	9 660	10 430	.	5 186	.	4 234	.	4,4
Ungarn	9 984	10 038	.	3 879	.	3 405	.	7,8
Vereinigtes Königreich	52 372	61 350	24 823	29 439	23 060	25 406	.	5,6
Europäische Union[4]	**386 699**	**498 635**	**.**	…	**.**	…	**.**	**7,0**
Türkei	27 755	71 386	11 833	21 194	.	12 711	7,6	9,8
Schweiz	5 328	7 647	2 717	4 495	2 596	4 007	0,2	3,3
Japan	94 100	127 842	44 360	63 850	23 695	55 243	2,0	4,0
Vereinigte Staaten	180 760	304 529	65 778	145 362	55 907	138 326	7,1	5,8

1) Von der EU standardisierte Arbeitslosenquoten gemäß den Richtlinien der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO-Konzept). Arbeitslose in vH der Erwerbspersonen.– 2) Vorläufige Ergebnisse.– 3) Bis 1990 früheres Bundesgebiet.– 4) Gebietsstand: 1.1.2008.

Quellen: EU, OECD, nationale Veröffentlichungen

Hinweis: Vollständige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 2*

Bruttoinlandsprodukt, Konsumausgaben und Bruttoanlageinvestitionen in der Europäischen Union und in ausgewählten Ländern

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH[1)]

Land/Ländergruppe	Bruttoinlands-produkt		Private Konsumausgaben[2)]		Konsumausgaben des Staates		Bruttoanlage-investitionen	
	1980	2008	1980	2008	1980	2008	1980	2008
Belgien	.	1,0	.	0,9	.	2,1	.	5,2
Deutschland[3)]	1,4	1,3	1,5	0,4	3,5	2,1	2,3	3,1
Finnland	4,8	1,0	2,7	1,9	4,2	2,0	10,7	0,3
Frankreich	1,7	0,4	1,4	1,0	3,3	1,2	2,9	0,6
Griechenland	0,7	2,0	0,5	2,3	.	0,6	.	– 7,4
Irland	.	– 3,0	.	– 0,7	.	1,5	.	–15,5
Italien	3,4	– 1,0	6,0	– 0,9	2,6	0,6	6,9	– 3,0
Luxemburg	.	0,0	.	3,9	.	3,0	.	– 0,1
Malta	.	2,1	.	5,8	.	12,9	.	–21,3
Niederlande	3,3	2,0	.	1,3	8,9	2,0	0,1	4,9
Österreich	1,8	2,0	2,3	0,8	2,0	3,2	3,6	1,0
Portugal	.	0,0	.	1,7	.	0,7	.	– 0,7
Slowenien	.	3,5	.	2,0	.	6,2	.	7,7
Spanien	.	0,9	.	0,1	.	5,3	.	– 3,0
Zypern	.	3,7	.	7,0	.	8,7	.	9,8
Euro-Raum[4)]	**.**	**0,6**	**.**	**0,3**	**.**	**2,2**	**.**	**– 0,5**
Bulgarien	.	6,0	.	4,8	.	0,1	.	20,4
Dänemark	– 0,4	– 1,2	– 2,8	– 0,2	3,7	1,5	–11,0	– 5,1
Estland	.	– 3,6	.	– 4,7	.	4,1	.	–12,1
Lettland	4,1	– 4,6	.	– 5,4	.	1,5	.	–15,6
Litauen	.	2,8	.	3,6	.	7,9	.	– 6,5
Polen	.	5,0	.	5,9	.	7,5	.	8,2
Rumänien	.	6,2	.	8,9	.	– 0,3	.	19,3
Schweden	.	– 0,2	.	– 0,2	.	1,5	.	2,7
Slowakei	.	6,4	.	6,1	.	4,3	.	6,8
Tschechische Republik	.	2,5	.	3,6	.	1,0	.	– 1,5
Ungarn	.	0,6	0,7	– 0,5	.	– 0,8	– 5,4	0,4
Vereinigtes Königreich	– 2,1	0,6	– 0,1	1,0	1,6	2,5	– 4,7	– 3,3
Europäische Union[4)]	**.**	**0,9**	**.**	**0,8**	**.**	**2,4**	**.**	**– 0,3**
Türkei	– 2,4	1,1	5,9	.	.	1,8	.	– 4,6
Schweiz	.	1,8	.	1,7	.	– 0,1	.	0,4
Japan	.	– 0,7	– 4,8	0,6	.	0,8	3,5	– 5,0
Vereinigte Staaten	– 0,3	0,4	– 0,4	– 0,2	1,9	3,1	– 6,5	– 5,1

1) Reale Werte.– 2) Private Haushalte und private Organisationen ohne Erwerbszweck.– 3) Bis 1990 früheres Bundesgebiet.– 4) Gebietsstand: 1.1.2008.

Quellen: EU, OECD, Weltbank

Hinweis: Vollständige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 3*

Ausrüstungsinvestitionen, Bauten, Exporte und Importe in der Europäischen Union und in ausgewählten Ländern

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH[1)]

Land/Ländergruppe	Ausrüstungsinvestitionen		Bauten		Exporte[2)]		Importe[2)]	
	1980	2008	1980	2008	1980	2008	1980	2008
Belgien	–52,1	7,4	10,8	2,0	.	2,2	.	3,3
Deutschland[3)]	2,4	5,3	1,9	3,0	5,5	2,9	3,1	4,3
Finnland	18,7	3,7	8,8	– 1,3	8,1	7,3	8,6	7,0
Frankreich	6,2	– 0,5	1,0	0,7	2,9	– 0,2	5,0	0,8
Griechenland	– 0,4	– 9,6	–19,7	–14,6	11,1	4,0	9,3	0,2
Irland	– 6,1	–20,0	– 3,4	–20,2	.	– 1,0	.	– 2,1
Italien	12,6	– 4,6	2,0	– 1,8	– 8,4	– 3,7	5,6	– 4,5
Luxemburg	23,9	– 0,7	7,0	3,7	.	1,5	.	3,3
Malta	.	.	.	.	.	– 5,4	.	– 6,0
Niederlande	3,1	4,1	3,5	4,2	1,7	2,7	0,5	3,7
Österreich	9,7	1,2	– 1,0	1,5	3,4	0,8	5,0	– 0,7
Portugal	10,4	3,9	6,2	– 5,8	.	– 0,5	.	2,7
Slowenien	.	3,5	.	8,1	.	2,9	.	2,9
Spanien	3,7	– 1,1	– 0,5	– 5,3	.	0,7	.	– 2,5
Zypern	.	21,7	.	4,7	.	1,1	.	9,9
Euro-Raum[4)]	**.**	**.**	**.**	**.**	**.**	**1,2**	**.**	**1,2**
Bulgarien	.	.	.	.	.	2,9	.	4,9
Dänemark	– 6,5	– 3,7	–13,9	– 5,7	5,7	2,2	– 5,5	3,4
Estland	.	.	.	.	.	– 0,7	.	– 8,7
Lettland	.	.	.	.	.	– 1,3	.	–13,6
Litauen	.	–18,9	.	0,2	.	12,2	.	10,5
Polen	.	14,8	.	2,9	.	7,1	.	8,0
Rumänien	.	19,0	.	19,7	.	19,4	.	17,5
Schweden	9,9	7,2	– 0,7	1,6	.	1,8	.	3,0
Slowakei	.	19,6	.	1,9	.	3,2	.	3,3
Tschechische Republik	.	10,5	.	– 2,6	.	6,0	.	4,7
Ungarn	.	.	.	.	0,6	5,6	– 1,1	5,7
Vereinigtes Königreich	– 7,9	– 3,2	12,8	– 3,7	– 0,3	1,0	– 3,5	– 0,8
Europäische Union[4)]	**.**	**.**	**.**	**.**	**.**	**1,7**	**.**	**1,5**
Türkei	–58,3	– 3,1	0,3	– 6,8	.	2,6	.	– 3,1
Schweiz	11,1	– 1,7	9,1	– 1,5	.	2,9	.	0,4
Japan	3,9	.	– 2,5	.	23,4	1,8	– 3,7	0,9
Vereinigte Staaten	– 4,2	– 1,6	– 7,4	– 3,7	10,8	5,4	– 6,6	– 3,2

1) Reale Werte.– 2) Waren und Dienstleistungen. – 3) Bis 1990 früheres Bundesgebiet.– 4) Gebietsstand: 1.1.2008.

Quellen: EU, OECD, nationale Veröffentlichungen

Hinweis: Vollständige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 4*

Nationaler und Harmonisierter Verbraucherpreisindex in der Europäischen Union[1] und in ausgewählten Ländern

Land/Ländergruppe	Nationaler Verbraucherpreisindex					Harmonisierter Verbraucherpreisindex				
	1960	1980	1990	2000	2008	1996	2000	2002	2004	2008
	2005 = 100									
Belgien	17,2	47,1	73,5	90,1	108,3	85,3	90,7	94,3	97,5	108,9
Deutschland[2]	31,3	66,2	85,7	92,7	106,6	88,6	92,4	95,4	98,1	107,0
Finnland	8,7	40,8	78,3	94,2	108,3	87,3	93,4	97,8	99,2	106,9
Frankreich	11,2	41,6	76,7	90,9	106,1	86,6	90,5	93,9	98,1	106,8
Griechenland	1,3	6,1	34,9	84,6	110,6	72,7	84,2	90,7	96,6	110,9
Irland	5,5	31,2	65,5	84,1	113,4	75,7	84,5	92,0	97,9	108,9
Italien	4,6	24,6	61,6	88,7	107,4	81,8	88,6	93,1	97,8	108,0
Luxemburg	19,0	46,7	71,9	89,2	108,6	81,2	87,1	91,0	96,4	110,0
Malta	23,5	53,4	66,7	88,6	108,5	78,0	88,6	93,1	97,5	108,1
Niederlande	17,8	54,7	69,6	88,4	105,3	80,4	87,1	95,1	98,5	105,5
Österreich	19,5	50,9	71,9	90,4	107,0	87,2	91,2	94,8	97,9	107,3
Portugal	1,4	11,0	53,3	85,5	108,4	78,1	85,5	92,5	97,9	108,3
Slowenien	.	.	.	76,6	112,2	56,5	76,4	89,1	97,6	112,3
Spanien	3,2	23,9	58,3	85,3	110,7	77,9	85,5	91,0	96,7	110,9
Zypern	15,7	37,3	60,0	87,3	109,8	78,7	88,3	92,5	98,0	109,0
Euro-Raum[3]	**10,8**	**39,5**	**74,6**	**111,6**	**.**	**84,6**	**89,7**	**93,9**	**97,9**	**107,8**
Bulgarien	.	.	0,0	77,1	130,6	.	76,4	86,8	94,3	129,4
Dänemark	9,2	41,4	73,4	90,7	107,2	84,3	91,2	95,6	98,3	107,3
Estland	.	.	.	84,0	122,9	66,0	84,0	92,0	96,1	123,3
Lettland	.	.	.	82,0	135,4	69,3	81,9	85,6	93,6	135,2
Litauen	.	.	.	95,8	121,7	80,2	95,5	97,3	97,4	122,0
Polen	.	.	8,0	87,3	108,0	57,6	87,4	93,8	97,9	108,3
Rumänien	.	.	.	43,2	120,5	5,0	91,2	71,1	91,7	120,7
Schweden	9,9	35,7	74,1	93,0	107,2	87,5	91,7	95,9	99,2	106,7
Slowakei	.	.	.	75,2	112,3	53,7	75,3	83,5	97,3	110,4
Tschechische Republik	.	.	.	89,5	112,2	72,2	90,6	96,1	98,4	111,7
Ungarn	.	4,4	12,1	75,2	118,9	46,0	75,3	86,5	96,6	119,1
Vereinigtes Königreich	6,5	34,8	65,7	88,7	111,9	88,1	93,1	95,4	98,0	108,5
Europäische Union	**.**	**.**	**.**	**.**	**.**	**82,4**	**89,8**	**94,0**	**97,9**	**108,3**
Australien	9,2	31,7	69,2	86,1	110,6	.	.	.	.	.
Japan	18,6	76,8	94,1	102,2	101,7	.	.	.	.	.
Kanada	15,2	42,2	66,9	88,2	110,2	.	.	.	.	.
Norwegen	10,1	34,9	72,8	91,7	107,0	84,3	90,6	96,1	98,5	106,7
Schweiz	25,1	56,7	79,1	95,9	104,3	.	.	.	.	.
Türkei	.	0,0	0,1	29,3	132,7	3,5	29,1	67,1	92,5	131,3
Vereinigte Staaten	15,2	42,2	66,9	88,2	110,2	.	.	.	.	.

1) Gebietsstand: 1.1.2008.– 2) Bis 1990 früheres Bundesgebiet.– 3) Ab 2007 Nachweis nur als Harmonisierter Verbraucherpreisindex.

Quellen: EU, IWF, OECD

Hinweis: Vollständige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 5*

Handels- und Leistungsbilanzsalden, Finanzierungssaldo und Schuldenstand des Staates in ausgewählten Ländern

In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt (vH)

Land	1970	1990	2000	2008	1970	1990	2000	2008
	Saldo der Handelsbilanz[2]				Saldo der Leistungsbilanz			
Australien	– 0,2	– 1,0	– 1,0	– 0,6	– 2,1	– 5,0	– 3,7	– 4,3
Belgien	2,4	1,9	2,9	– 0,4	.	3,0	4,0	– 2,6
Dänemark	– 3,7	4,6	6,0	2,2	.	0,4	1,6	2,0
Deutschland[1]	7,4	3,8	0,4	6,3	.	3,0	– 1,8	6,6
Finnland	– 1,7	– 1,4	9,5	3,7	.	– 4,9	8,0	1,7
Frankreich	– 0,0	– 1,4	1,0	– 2,5	.	– 1,3	1,7	– 1,9
Griechenland	– 8,5	–12,1	–13,5	– 8,8	.	– 5,0	– 7,8	–14,4
Irland	– 8,3	4,8	13,4	11,9	.	– 0,8	– 0,4	– 4,5
Italien	0,2	0,2	1,0	– 0,5	.	– 1,5	– 0,6	– 3,4
Japan	1,3	0,9	1,5	0,1	1,0	1,5	2,5	3,2
Luxemburg	20,1	13,0	21,7	29,5	.	.	13,2	5,5
Niederlande	– 2,2	3,8	5,5	8,1	0,3	2,6	2,0	7,5
Norwegen	– 0,6	6,5	17,0	19,7	.	2,2	14,8	18,2
Österreich	0,2	– 0,3	1,8	6,4	– 1,7	– 0,9	– 0,7	3,8
Portugal	– 5,0	– 6,8	–10,9	– 9,6	.	– 0,2	–10,2	–12,1
Schweden	0,0	0,8	6,3	7,5	.	– 2,2	3,8	8,3
Schweiz	– 0,2	1,8	5,8	10,4	.	3,5	12,1	9,2
Spanien	– 0,9	– 3,3	– 3,1	– 5,9	.	– 3,5	– 4,0	– 9,5
Vereinigte Staaten	0,4	– 1,3	– 3,9	– 4,7	0,2	– 1,4	– 4,3	– 4,7
Vereinigtes Königreich	0,8	– 2,1	– 1,8	– 3,1	1,6	– 3,8	– 2,6	– 1,7
	Finanzierungssaldo des Staates				Schuldenstand des Staates			
Australien	– 0,1	– 2,0	0,9	1,2	.	22,2	25,4	14,2
Belgien	– 3,6	– 6,8	– 0,0	– 1,2	61,8	125,7	113,5	93,2
Dänemark	.	– 1,3	2,3	3,4	.	66,4	57,1	40,1
Deutschland[1]	.	.	1,3	– 0,1	.	.	60,4	69,0
Finnland	4,4	5,4	6,9	4,1	.	16,3	52,4	40,6
Frankreich	0,7	– 2,4	– 1,5	– 3,4	40,0	38,6	65,6	76,1
Griechenland	0,6	–14,0	– 3,7	– 5,0	.	.	114,9	101,1
Irland	– 3,7	– 2,8	4,8	– 7,1	.	.	40,2	47,5
Italien	– 3,2	–11,4	– 0,9	– 2,7	55,2	97,6	121,0	114,5
Japan	1,7	2,1	– 7,6	– 2,7	11,3	64,7	135,4	172,1
Luxemburg	.	4,3	6,0	2,6	.	.	9,2	12,7
Niederlande	– 3,1	– 5,3	2,0	1,0	65,3	87,5	63,9	64,6
Norwegen	3,0	2,2	15,4	18,8	41,7	29,4	34,2	55,7
Österreich	– 0,1	– 2,0	0,9	1,2	18,7	57,7	71,1	65,7
Portugal	.	– 6,1	– 3,0	– 2,7	.	.	62,0	75,3
Schweden	4,8	3,4	3,7	2,5	28,9	46,3	64,7	47,4
Schweiz	.	– 0,1	0,1	1,0	.	31,1	52,5	45,6
Spanien	0,6	– 4,1	– 1,0	– 3,8	.	47,7	66,5	46,8
Vereinigte Staaten	– 2,0	– 4,2	1,6	– 5,9	46,3	63,0	55,2	71,1
Vereinigtes Königreich	3,0	– 2,0	3,7	– 5,5	69,5	32,3	45,1	57,0

1) Bis 1990 früheres Bundesgebiet.– 2) Ausfuhr und Einfuhr von Waren und Dienstleistungen: fob (free on board).

Quelle für eigene Berechnungen: OECD

Hinweis: Vollständige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 6*

Bilaterale Wechselkurse für ausgewählte Währungen[1)2)]
1 DM/ECU/EUR = ... WE

Jahr	Vereinigte Staaten	Japan	Dänemark	Schweden	Vereinigtes Königreich	Norwegen	Schweiz	Kanada	Australien	Neuseeland	China	Türkei[3)]
	USD	JPY	DKK	SEK	GBP	NOK	CHF	CAD	AUD	NZD	CNY	TRY
1980	1,39233	315,044	7,82736	5,88097	0,598488	6,86548	2,32777	1,62609	.	.	.	.
1985	0,76309	180,559	8,01877	6,52133	0,588977	6,51104	1,85572	1,04204	1,09208	1,52805	.	.
1990	1,27343	183,660	7,85652	7,52051	0,713851	7,94851	1,76218	1,48540	1,63021	2,13185	.	.
1991	1,23916	166,493	7,90859	7,47926	0,701012	8,01701	1,77245	1,41981	1,59105	2,14205	.	.
1992	1,29810	164,223	7,80925	7,53295	0,737650	8,04177	1,81776	1,56863	1,76947	2,41277	.	.
1993	1,17100	130,147	7,59359	9,12151	0,779988	8,30954	1,73019	1,51070	1,72403	2,16581	.	.
1994	1,18952	121,322	7,54328	9,16307	0,775902	8,37420	1,62128	1,62470	1,62474	2,00211	.	.
1995	1,30801	123,012	7,32804	9,33192	0,828789	8,28575	1,54574	1,79483	1,76523	1,99337	.	.
1996	1,26975	138,084	7,35934	8,51472	0,813798	8,19659	1,56790	1,73147	1,62340	1,84678	.	.
1997	1,13404	137,076	7,48361	8,65117	0,692304	8,01861	1,64400	1,56920	1,52813	1,71485	.	.
1998	1,12109	146,415	7,49930	8,91593	0,676434	8,46587	1,62203	1,66506	1,78670	2,09694	.	.
1999	1,0658	121,320	7,4355	8,8075	0,65874	8,3104	1,6003	1,5840	1,6523	2,0145	.	447 237
2000	0,9236	99,470	7,4538	8,4452	0,60948	8,1129	1,5579	1,3706	1,5889	2,0288	7,6168	574 816
2001	0,8956	108,680	7,4521	9,2551	0,62187	8,0484	1,5105	1,3864	1,7319	2,1300	7,4131	1 102 425
2002	0,9456	118,060	7,4305	9,1611	0,62883	7,5086	1,4670	1,4838	1,7376	2,0366	7,8265	1 439 680
2003	1,1312	130,970	7,4307	9,1242	0,69199	8,0033	1,5212	1,5817	1,7379	1,9438	9,3626	1 694 851
2004	1,2439	134,440	7,4399	9,1243	0,67866	8,3697	1,5438	1,6167	1,6905	1,8731	10,2967	1 777 052
2005	1,2441	136,850	7,4518	9,2822	0,68380	8,0092	1,5483	1,5087	1,6320	1,7660	10,1955	1,6771
2006	1,2556	146,020	7,4591	9,2544	0,68173	8,0472	1,5729	1,4237	1,6668	1,9373	10,0096	1,8090
2007	1,3705	161,250	7,4506	9,2501	0,68434	8,0165	1,6427	1,4678	1,6348	1,8627	10,4178	1,7865
2008	1,4708	152,450	7,4560	9,6152	0,79628	8,2237	1,5874	1,5594	1,7416	2,0770	10,2236	1,9064

Jahr	Zypern	Tschechische Republik	Estland	Ungarn	Polen	Slowenien	Litauen	Lettland	Malta	Slowakei	Bulgarien	Rumänien[4)]
	CYP	CZK	EEK	HUF	PLN	SIT	LTL	LVL	MTL	SKK	BGN	RON
1991	0,57335	.	.	142,202	2,01692	.	.	.	0,399820	.	.	.
1992	0,58368	.	.	172,777	2,97484	105,188	.	.	0,412953	.	.	.
1993	0,58294	34,1690	15,4844	107,611	2,12217	132,486	5,08682	0,79360	0,447069	36,0317	.	.
1994	0,58393	34,1509	15,3930	125,030	2,70153	152,766	4,73191	0,66410	0,448620	38,1182	.	.
1995	0,59162	34,6960	14,9844	164,545	3,17049	154,880	5,23202	0,68954	0,461431	38,8649	.	.
1996	0,59190	34,4572	15,2730	193,758	3,42232	171,778	5,07899	0,69961	0,457684	38,9229	.	.
1997	0,58243	35,9304	15,7130	211,654	3,71545	180,986	4,53615	0,65940	0,437495	38,1129	.	.
1998	0,57934	36,0487	15,7481	240,573	3,91647	185,948	4,48437	0,66024	0,434983	39,5407	.	.
1999	0,57884	36,884	15,6466	252,77	4,2274	194,4732	4,2641	0,6256	0,4258	44,123	.	16 345
2000	0,57392	35,599	15,6466	260,04	4,0082	206,6127	3,6952	0,5592	0,4041	42,602	1,9477	19 922
2001	0,57589	34,068	15,6466	256,59	3,6721	217,9797	3,5823	0,5601	0,4030	43,300	1,9482	26 004
2002	0,57530	30,804	15,6466	242,96	3,8574	225,9772	3,4594	0,5810	0,4089	42,694	1,9492	31 270
2003	0,58409	31,846	15,6466	253,62	4,3996	233,8493	3,4527	0,6407	0,4261	41,489	1,9490	37 551
2004	0,58185	31,891	15,6466	251,66	4,5268	239,0874	3,4529	0,6652	0,4280	40,022	1,9533	40 510
2005	0,57683	29,782	15,6466	248,05	4,0230	239,5681	3,4528	0,6962	0,4299	38,599	1,9558	1,677
2006	0,57578	28,342	15,6466	264,26	3,8959	239,5961	3,4528	0,6962	0,4293	37,234	1,9558	1,809
2007	0,58263	27,766	15,6466	251,35	3,7837	.	3,4528	0,7001	0,4293	33,775	1,9558	1,787
2008	.	24,946	15,6466	251,51	3,5121	.	3,4528	0,7027	.	31,262	1,9558	1,906

1) Jahresdurchschnitte aus den täglichen Notierungen. Weitere Erläuterungen siehe Statistisches Beiheft 5 „Devisenkursstatistik“ zum Monatsbericht der Deutschen Bundesbank.– 2) Für die Wechselkurse der Länder des Euro-Raums siehe auch Tabelle 11* im Statistischen Anhang des JG 2002/03.– 3) Währungsumstellung mit Wirkung vom 1.1.2005; 1 000 000 TRL = 1 TRY.– 4) Währungsumstellung mit Wirkung vom 1.7.2005; 10 000 ROL = 1 RON. Zur Ermittlung des Jahresdurchschnitts wurden die Kurse von Januar bis Juni im Verhältnis 10 000 : 1 umgerechnet.

Quellen: EU, OECD, Weltbank

Hinweis: Vollständige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 7*

Zinssätze in den Ländern der Europäischen Union und in ausgewählten Ländern[1)]

Prozent p.a.

Land/Ländergruppe	Kurzfristige Zinssätze[2)]					Langfristige Zinssätze[3)]				
	1980	1990	2000	2005	2008	1980	1990	2000	2005	2008
Belgien	14,33	9,81	x	x	x	11,90	10,01	5,59	3,43	4,42
Deutschland	9,54	8,43	x	x	x	8,49	8,70	5,26	3,35	4,00
Finnland	13,80	13,99	x	x	x	10,42	13,30	5,48	3,35	4,30
Frankreich	12,03	10,32	x	x	x	13,13	9,93	5,39	3,41	4,24
Griechenland	.	19,87	7,71	x	x	.	.	6,10	3,58	4,81
Irland	16,22	11,36	x	x	x	15,35	10,08	5,51	3,32	4,53
Italien	16,93	12,33	x	x	x	15,25	13,54	5,58	3,55	4,69
Luxemburg	14,33	9,81	x	x	x	7,44	8,52	5,52	3,36	4,61
Malta	.	.	4,89	3,18	x	.	.	5,75	4,56	4,81
Niederlande	10,54	8,68	x	x	x	10,14	8,92	5,40	3,36	4,61
Österreich	10,29	8,54	x	x	x	9,24	8,77	5,56	3,37	4,23
Portugal	16,34	16,90	x	x	x	21,73	15,40	5,59	3,38	4,27
Slowenien	.	.	10,94	4,03	x	.	.	.	3,81	4,61
Spanien	16,53	15,15	x	x	x	15,96	14,68	5,53	3,38	4,37
Zypern	.	.	6,44	4,25	x	.	.	7,55	5,16	4,60
Euro-Raum[4)]	.	**10,37**	**4,39**	**2,19**	**4,63**	.	**10,87**	**5,44**	**3,42**	**4,30**
Bulgarien	.	.	4,63	3,62	7,14	.	.	.	3,87	5,38
Dänemark	16,83	11,17	5,00	2,22	5,26	18,94	10,63	5,64	3,40	4,30
Estland	.	.	5,68	2,38	6,67	.	.	10,48	4,17	8,16
Lettland	.	.	5,40	3,07	8,00	.	.	.	3,88	6,43
Litauen	.	.	8,64	2,43	6,04	.	.	.	3,70	5,61
Polen	.	.	18,77	5,28	6,36	.	.	11,79	5,22	6,07
Rumänien	.	.	50,71	8,35	12,26	.	.	.	.	7,70
Schweden	.	13,76	4,06	1,89	4,74	12,00	13,16	5,37	3,38	3,90
Slowakei	.	.	8,57	2,93	4,15	.	.	8,33	3,52	4,72
Tschechische Republik	.	.	5,37	2,01	4,04	.	.	6,94	3,54	4,63
Ungarn	.	.	11,39	6,70	8,79	.	20,00	8,55	6,60	8,24
Vereinigtes Königreich	16,75	14,81	6,19	4,76	5,51	13,78	11,80	5,33	4,46	4,51
Europäische Union[4)]	.	.	**5,41**	**2,78**	**4,96**	.	.	.	.	**4,55**
Türkei	.	.	38,88	15,64	18,85	.	51,94	37,72	24,88	18,26
Schweiz	5,77	8,92	3,17	0,81	2,48	4,76	6,45	3,93	2,74	2,93
Japan	10,69	7,77	0,28	0,06	0,92	9,13	7,52	1,76	1,39	1,49
Vereinigte Staaten	11,56	8,28	6,53	3,56	2,91	10,81	8,73	6,03	4,28	3,65

1) Jahresdurchschnitte.– 2) Dreimonatsgeld. Für die Schweiz: Dreimonatsdepot bei Großbanken in Zürich.– 3) Umlaufsrendite festverzinslicher Staatsschuldpapiere mit einer Restlaufzeit von mindestens drei Jahren.– 4) Gebietsstand: 1.1.2008.

Quellen: Deutsche Bundesbank, EU, EZB, OECD

Hinweis: Vollständige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 8*

Bevölkerungsstand und Bevölkerungsvorausberechnung für Deutschland

	Bevölkerungsstand[1]					Bevölkerungsvorausberechnung[2]			
	1950	1970	1989	1991	2008	2010	2020	2030	2050
	Tausend Personen								
Bevölkerungsstand									
insgesamt	50 958	61 001	62 679	80 275	82 002	80 437	79 025	73 608	70 120
Männer	23 801	29 072	30 236	38 839	40 184	39 563	38 941	36 312	34 747
Frauen	27 157	31 930	32 443	41 435	41 818	40 874	40 084	37 296	35 373
nach Altersgruppen									
0 bis unter 15	11 855	14 103	9 436	13 100	11 139	10 073	9 808	8 403	8 133
15 bis unter 20	3 689	4 022	3 635	4 194	4 480	3 635	3 421	3 077	2 882
20 bis unter 25	3 774	3 940	5 294	6 079	4 900	4 203	3 689	3 450	3 176
25 bis unter 40	10 178	13 132	14 591	19 348	15 300	14 748	13 369	12 010	11 441
40 bis unter 60	14 311	14 001	16 648	21 169	25 226	23 210	20 168	18 058	16 995
60 bis unter 65	2 345	3 685	3 461	4 352	4 229	5 901	6 241	5 185	4 619
65 und älter	4 806	8 119	9 614	12 033	16 729	18 668	22 330	23 424	22 876
	Anteile in vH								
nach Altersgruppen									
0 bis unter 15	23,3	23,1	15,1	16,3	13,6	12,5	12,4	11,4	11,6
15 bis unter 20	7,2	6,6	5,8	5,2	5,5	4,5	4,3	4,2	4,1
20 bis unter 25	7,4	6,5	8,4	7,6	6,0	5,2	4,7	4,7	4,5
25 bis unter 40	20,0	21,5	23,3	24,1	18,7	18,3	16,9	16,3	16,3
40 bis unter 60	28,1	23,0	26,6	26,4	30,8	28,9	25,5	24,5	24,2
60 bis unter 65	4,6	6,0	5,5	5,4	5,2	7,3	7,9	7,0	6,6
65 und älter	9,4	13,3	15,3	15,0	20,4	23,2	28,3	31,8	32,6
Jugendquotient '20'[3]	50,8	52,1	32,7	33,9	31,5	28,5	30,4	29,7	30,4
Altenquotient '65'[4]	15,7	23,4	24,0	23,6	33,7	38,8	51,4	60,5	63,1
	Tausend Personen								
Geburten	813	811	682	722	683	660	580	501	465
Gestorbene	529	735	698	911	844	948	990	1 077	1 018
Saldo	284	76	– 16	– 189	– 162	– 288	– 409	– 576	– 553
Geburtenhäufigkeit[5]	2 100	2 016	1 395	1 332	1 376	1 400	1 400	1 400	1 400
	Jahre								
Lebenserwartung[6]									
Männer									
0 Jahre (bei Geburt)	64,6	67,2	72,4	72,7	77,2	79,4	81,0	83,7	85,0
20 Jahre	50,3	50,0	53,5	53,7	57,7	59,7	61,2	63,8	65,1
40 Jahre	32,3	31,5	34,6	34,8	38,4	40,2	41,7	44,1	45,3
60 Jahre	16,2	15,0	17,6	17,8	20,9	22,4	23,5	25,6	26,6
80 Jahre	5,2	5,2	6,1	6,1	7,7	8,4	8,9	10,1	10,7
Frauen									
0 Jahre (bei Geburt)	68,5	73,4	78,9	79,1	82,4	84,3	85,7	88,1	89,2
20 Jahre	53,2	55,6	59,7	59,9	62,9	64,6	65,9	68,2	69,3
40 Jahre	34,7	36,4	40,3	40,4	43,2	44,9	46,1	48,4	49,4
60 Jahre	17,5	18,8	22,1	22,2	24,7	26,2	27,2	29,2	30,1
80 Jahre	5,6	6,0	7,7	7,7	9,0	9,8	10,4	11,7	12,3
	Tausend Personen								
Außenwanderungen[7]									
Zuzüge, insgesamt	96	1 043	1 134	1 199	682	.	.	.	.
Deutsche	.	67	367	274	108	.	.	.	.
Ausländer	.	976	767	925	574	.	.	.	.
Fortzüge, insgesamt	78	496	540	596	738	.	.	.	.
Deutsche	.	61	102	99	175	.	.	.	.
Ausländer	.	435	438	498	563	.	.	.	.
Saldo, insgesamt	18	547	594	603	– 56	200	200	200	200
Deutsche	.	6	265	175	– 66	.	.	.	.
Ausländer	.	542	329	428	11	.	.	.	.

1) Ab 1991 Bundesrepublik Deutschland einschließlich neue Bundesländer und Berlin-Ost. Stand: 31.12.– 2) Gemäß 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung („Mittlere“ Bevölkerung, Obergrenze; Variante 1-W2) auf der Basis 31.12.2005; Jahresendstände.– 3) Unter 20-Jährige bezogen auf die Bevölkerung im Alter von 20 bis unter 65 Jahren in vH.– 4) 65-Jährige und Ältere bezogen auf die Bevölkerung im Alter von 20 bis unter 65 Jahren in vH.– 5) Lebendgeborene je tausend Frauen im Alter von 15 bis 49 Jahren.– 6) Bei erreichtem Alter; errechnet aus den Sterbetafeln.– 7) Außenwanderungen zwischen Deutschland und dem Ausland; 1950 ohne Saarland; Ergebnisse für 2008 vorläufig.

Hinweis: Vollständige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 9*

Beschäftigung und Erwerbslosigkeit

Jahr[1)]	Erwerbspersonen[2)]	Erwerbstätige[3)] Inländer	Erwerbstätige[3)] im Inland			Erwerbslose[5)]		Erwerbsquoten der Wohnbevölkerung		Nachrichtlich: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte
		Insgesamt	Insgesamt	davon: Arbeitnehmer	davon: Selbstständige[4)]	insgesamt	Erwerbslosenquote[6)]	insgesamt[7)]	15- bis unter 65-Jährige[8)]	
	Tausend Personen						vH			Tausend Personen
	Früheres Bundesgebiet									
1970	26 798	26 695	26 589	22 248	4 341	103	*0,4*	*44,2*	*66,2*	.
1971	26 943	26 811	26 710	22 617	4 093	132	*0,5*	*44,0*	*66,2*	.
1972	27 131	26 954	26 857	22 889	3 968	177	*0,7*	*44,0*	*66,8*	.
1973	27 479	27 271	27 181	23 303	3 878	208	*0,8*	*44,3*	*66,9*	.
1974	27 358	27 012	26 924	23 183	3 741	346	*1,3*	*44,1*	*66,6*	.
1975	26 947	26 334	26 248	22 652	3 596	613	*2,3*	*43,6*	*66,6*	20 065
1976	26 861	26 227	26 139	22 714	3 425	634	*2,4*	*43,7*	*66,2*	19 961
1977	26 884	26 284	26 198	22 902	3 296	600	*2,2*	*43,8*	*66,4*	19 973
1978	27 109	26 543	26 457	23 216	3 241	566	*2,1*	*44,2*	*66,4*	20 233
1979	27 533	27 049	26 968	23 800	3 168	484	*1,8*	*44,9*	*66,8*	20 719
1980	27 978	27 495	27 420	24 266	3 154	483	*1,7*	*45,4*	*67,1*	21 013
1981	28 329	27 531	27 453	24 329	3 124	798	*2,8*	*45,9*	*66,9*	20 786
1982	28 634	27 332	27 241	24 150	3 091	1 302	*4,5*	*46,5*	*66,9*	20 433
1983	28 934	27 084	26 993	23 936	3 057	1 850	*6,4*	*47,1*	*66,2*	20 158
1984	29 251	27 321	27 226	24 167	3 059	1 930	*6,6*	*47,8*	*66,5*	20 200
1985	29 683	27 707	27 608	24 547	3 061	1 976	*6,7*	*48,6*	*67,2*	20 442
1986	30 044	28 237	28 138	25 054	3 084	1 807	*6,0*	*49,2*	*67,7*	20 800
1987	30 391	28 632	28 531	25 470	3 061	1 759	*5,8*	*49,8*	*68,2*	21 084
1988	30 795	29 035	28 937	25 881	3 056	1 760	*5,7*	*50,1*	*68,8*	21 317
1989	31 170	29 575	29 480	26 399	3 081	1 595	*5,1*	*50,2*	*69,0*	21 736
1990	31 829	30 406	30 409	27 304	3 105	1 423	*4,5*	*50,3*	*70,8*	22 556
1991	32 279	31 013	31 261	28 114	3 147	1 266	*3,9*	*50,4*	*70,5*	23 289
	Deutschland									
1991	40 823	38 664	38 621	35 101	3 520	2 159	*5,3*	*51,0*	*72,6*	29 932
1992	40 600	38 066	38 059	34 482	3 577	2 534	*6,2*	*50,4*	*72,4*	30 236
1993	40 598	37 541	37 555	33 930	3 625	3 057	*7,5*	*50,0*	*71,9*	29 715
1994	40 811	37 488	37 516	33 791	3 725	3 323	*8,1*	*50,1*	*72,1*	29 307
1995	40 774	37 546	37 601	33 852	3 749	3 228	*7,9*	*49,9*	*71,9*	29 096
1996	40 939	37 434	37 498	33 756	3 742	3 505	*8,6*	*50,0*	*71,4*	27 912
1997	41 198	37 390	37 463	33 647	3 816	3 808	*9,2*	*50,2*	*71,7*	27 284
1998	41 566	37 834	37 911	34 046	3 865	3 732	*9,0*	*50,7*	*71,7*	27 313
1999	41 742	38 339	38 424	34 567	3 857	3 403	*8,2*	*50,9*	*72,2*	27 587
2000	42 175	39 038	39 144	35 229	3 915	3 137	*7,4*	*51,3*	*72,1*	27 931
2001	42 402	39 209	39 316	35 333	3 983	3 193	*7,5*	*51,5*	*72,6*	27 899
2002	42 517	38 994	39 096	35 093	4 003	3 523	*8,3*	*51,5*	*72,8*	27 583
2003	42 551	38 633	38 726	34 653	4 073	3 918	*9,2*	*51,6*	*73,3*	26 974
2004	42 956	38 796	38 880	34 658	4 222	4 160	*9,7*	*52,1*	*73,3*	26 563
2005	43 330	38 757	38 851	34 491	4 360	4 573	*10,6*	*52,5*	*73,7*	26 237
2006	43 274	39 024	39 097	34 703	4 394	4 250	*9,8*	*52,5*	*74,8*	26 365
2007	43 296	39 694	39 768	35 317	4 451	3 602	*8,3*	*52,6*	*75,5*	26 942
2008	43 394	40 263	40 330	35 865	4 465	3 131	*7,2*	*52,8*	*75,8*	27 510

1) Ab 2006 vorläufige Ergebnisse.– 2) Erwerbstätige (Inländerkonzept) und Erwerbslose nach den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.– 3) Arbeitnehmer, Selbstständige und mithelfende Familienangehörige.– 4) Einschließlich mithelfende Familienangehörige.– 5) Abgrenzung gemäß Definition der internationalen Arbeitsorganisation (ILO). Die Angaben für die Jahre 1991 bis 2004 basieren auf einer Schätzung des Jahresdurchschnittsergebnisses. Aufgrund von methodischen Änderungen in der Arbeitskräfteerhebung sind die Ergebnisse vor 2005 nur eingeschränkt vergleichbar. Angaben für frühere Zeiträume basieren auf Schätzungen unter Einbezug verschiedener Quellen.– 6) Anteil der Erwerbslosen an den Erwerbspersonen.– 7) Anteil der Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Erwerbslose) an der Wohnbevölkerung insgesamt.– 8) Anteil der Erwerbspersonen an der Bevölkerung gleichen Alters; Quelle: Mikrozensus.

Hinweis: Vollständige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 10*

Eckdaten zur Arbeitslosigkeit

Jahr[1]	Registrierte Arbeitslose					Arbeitslosenquote		Leistungsempfänger[2]	
	insgesamt	davon:		darunter:					
		Männer	Frauen	Jugendliche unter 20 Jahren	Langzeitarbeitslose[3]	Arbeitslose je zivilen Erwerbspersonen[4]	Arbeitslose je abhängig zivilen Erwerbspersonen[5]	Arbeitslosengeld	Arbeitslosenhilfe/ ALG II[6]
	Tausend Personen[7]					vH		Tausend Personen[7]	
	Früheres Bundesgebiet								
1970	149	93	56	.	.	*0,6*	*0,7*	96	17
1980	889	426	462	73	.	*3,4*	*3,9*	454	122
1990	1 883	968	915	66	.	*6,4*	*7,2*	799	433
1991	1 596	843	753	54	.	*5,9*	*6,2*	687	365
1993	2 149	1 207	943	64	.	*7,3*	*8,0*	1 127	484
1995	2 427	1 384	1 044	72	.	*8,1*	*9,1*	1 162	616
1997	2 870	1 655	1 216	78	.	*9,6*	*10,8*	1 282	839
1999	2 605	1 449	1 156	66	1 031	*8,6*	*9,6*	1 074	869
2000	2 381	1 312	1 069	64	937	*7,6*	*8,4*	986	786
2001	2 321	1 287	1 033	64	817	*7,2*	*8,0*	1 030	761
2002	2 498	1 426	1 073	64	794	*7,6*	*8,5*	1 226	877
2003	2 753	1 594	1 159	55	872	*8,4*	*9,3*	1 323	1 055
2004	2 783	1 608	1 175	48	984	*8,5*	*9,4*	1 288	1 213
2005	3 247	1 749	1 497	86	990	*9,9*	*11,0*	1 208	3 186
2006	3 007	1 567	1 440	76	1 121	*9,1*	*10,2*	1 023	3 462
2007	2 486	1 245	1 239	58	902	*7,5*	*8,4*	769	3 394
2008	2 145	1 089	1 055	46	698	*6,4*	*7,2*	647	3 240
	Neue Bundesländer und Berlin								
1991	1 006	438	568	42	.	.	*10,2*	707	50
1993	1 270	485	785	26	.	.	*15,4*	760	275
1995	1 185	467	718	23	.	*13,9*	*14,8*	618	366
1997	1 514	688	827	35	.	*17,7*	*19,1*	872	515
1999	1 496	712	784	35	499	*17,3*	*18,7*	724	626
2000	1 509	741	767	37	518	*17,1*	*18,5*	681	670
2001	1 532	776	756	37	537	*17,3*	*18,8*	660	716
2002	1 563	814	749	36	576	*17,7*	*19,2*	637	815
2003	1 624	852	772	29	649	*18,5*	*20,1*	591	940
2004	1 599	841	758	27	697	*18,4*	*20,1*	557	981
2005	1 614	856	758	38	598	*18,7*	*20,6*	520	1 796
2006	1 480	771	710	33	550	*17,3*	*19,2*	423	1 930
2007	1 291	655	635	26	485	*15,1*	*16,8*	311	1 883
2008	1 123	579	545	21	390	*13,1*	*14,7*	269	1 770
	Deutschland								
1991	2 602	1 281	1 322	96	.	.	*7,3*	1 394	415
1993	3 419	1 692	1 728	90	.	*8,9*	*9,8*	1 887	759
1995	3 612	1 851	1 761	95	.	*9,4*	*10,4*	1 780	982
1997	4 384	2 342	2 042	114	.	*11,4*	*12,7*	2 155	1 354
1999	4 100	2 160	1 940	101	1 530	*10,5*	*11,7*	1 798	1 495
2000	3 890	2 053	1 836	101	1 454	*9,6*	*10,7*	1 667	1 457
2001	3 853	2 064	1 789	101	1 354	*9,4*	*10,3*	1 690	1 477
2002	4 061	2 240	1 821	100	1 369	*9,8*	*10,8*	1 863	1 692
2003	4 377	2 446	1 931	84	1 521	*10,5*	*11,6*	1 914	1 994
2004	4 381	2 449	1 933	75	1 681	*10,5*	*11,7*	1 845	2 194
2005	4 861	2 606	2 255	124	1 588	*11,7*	*13,0*	1 728	4 982
2006	4 487	2 338	2 149	108	1 672	*10,8*	*12,0*	1 445	5 392
2007	3 776	1 900	1 873	83	1 387	*9,0*	*10,1*	1 080	5 277
2008	3 268	1 668	1 600	67	1 088	*7,8*	*8,7*	917	5 010

1) Ab 2005 wegen Einführung des SGB II nur bedingt mit den Vorjahren vergleichbar.– 2) Für den Bezug von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Eingliederungshilfe und Altersübergangsgeld. Ab 2005 nach SGB III und SGB II.– 3) Ein Jahr und länger registriert arbeitslos; Stand jeweils September.– 4) Beschäftigte Arbeitnehmer, Selbstständige, mithelfende Familienangehörige und registrierte Arbeitslose.– 5) Sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigte, Beamte und registrierte Arbeitslose.– 6) Bis 2004 Arbeitslosenhilfe, ab 2005 ALG II.– 7) Jahresdurchschnitte.

Quelle: BA

Hinweis: Vollständige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 11*

Bruttowertschöpfung, Bruttoinlandsprodukt, Nationaleinkommen und Volkseinkommen

In jeweiligen Preisen (Mrd Euro)

Jahr[1]	Bruttowertschöpfung	Nettogütersteuern[2]	Bruttoinlandsprodukt	Saldo der Primäreinkommen aus der übrigen Welt	Bruttonationaleinkommen	Abschreibungen	Nettonationaleinkommen	Produktions- und Importabgaben abzüglich Subventionen	Volkseinkommen		
									insgesamt	davon: Arbeitnehmerentgelte[3]	davon: Unternehmens- und Vermögenseinkommen
	+	+	=	+	=	–	=	–	=	+	+
	Früheres Bundesgebiet										
1970	325,67	34,93	360,60	1,04	361,64	40,52	321,12	39,00	282,12	185,05	97,07
1971	360,88	39,36	400,24	0,60	400,84	46,30	354,54	43,13	311,41	209,92	101,49
1972	394,38	41,99	436,37	0,25	436,62	51,18	385,44	45,82	339,62	232,63	106,99
1973	441,25	44,77	486,02	0,21	486,23	56,69	429,54	49,25	380,29	264,60	115,69
1974	480,18	45,84	526,02	0,23	526,25	63,88	462,37	50,95	411,42	292,69	118,73
1975	502,35	48,66	551,01	1,01	552,02	69,41	482,61	52,15	430,46	305,96	124,50
1976	544,65	52,75	597,40	1,59	598,99	74,16	524,83	57,10	467,73	330,72	137,01
1977	581,11	55,43	636,54	0,68	637,22	79,03	558,19	61,02	497,17	354,99	142,18
1978	617,79	61,15	678,94	3,16	682,10	85,38	596,72	65,17	531,55	378,98	152,57
1979	669,39	67,98	737,37	1,24	738,61	93,59	645,02	71,77	573,25	410,29	162,96
1980	715,83	72,69	788,52	1,46	789,98	104,13	685,85	76,55	609,30	445,90	163,40
1981	749,77	76,02	825,79	0,11	825,90	113,22	712,68	77,21	635,47	467,76	167,71
1982	782,03	78,18	860,21	– 0,65	859,56	120,85	738,71	79,11	659,60	482,76	176,84
1983	815,85	82,42	898,27	2,13	900,40	126,95	773,45	83,91	689,54	493,53	196,01
1984	855,88	86,12	942,00	5,93	947,93	134,02	813,91	87,38	726,53	512,84	213,69
1985	897,07	87,34	984,41	6,27	990,68	139,77	850,91	88,56	762,35	533,48	228,87
1986	947,66	89,47	1 037,13	4,06	1 041,19	145,40	895,79	90,08	805,71	561,74	243,97
1987	971,76	93,37	1 065,13	2,62	1 067,75	150,79	916,96	91,58	825,38	587,27	238,11
1988	1 026,92	96,37	1 123,29	8,37	1 131,66	157,76	973,90	95,75	878,15	611,81	266,34
1989	1 093,92	106,74	1 200,66	10,45	1 211,11	167,61	1 043,50	104,79	938,71	639,87	298,84
1990	1 188,32	118,36	1 306,68	11,26	1 317,94	181,44	1 136,50	118,59	1 017,91	689,96	327,95
1991	1 283,82	131,98	1 415,80	2,01	1 417,81	198,79	1 219,02	130,04	1 088,98	747,41	341,57
	Deutschland										
1991	1 392,68	141,92	1 534,60	6,95	1 541,55	214,43	1 327,12	134,55	1 192,57	847,01	345,56
1992	1 493,13	153,49	1 646,62	6,08	1 652,70	234,47	1 418,23	148,45	1 269,78	917,17	352,61
1993	1 533,23	161,14	1 694,37	2,59	1 696,96	250,09	1 446,87	159,21	1 287,66	938,77	348,89
1994	1 604,23	176,55	1 780,78	– 9,57	1 771,21	260,77	1 510,44	169,44	1 341,00	961,86	379,14
1995	1 671,71	176,74	1 848,45	– 13,69	1 834,76	270,48	1 564,28	167,06	1 397,22	997,02	400,20
1996	1 697,89	178,29	1 876,18	– 9,89	1 866,29	276,10	1 590,19	172,46	1 417,73	1 006,62	411,11
1997	1 734,86	180,72	1 915,58	– 13,87	1 901,71	283,16	1 618,55	179,93	1 438,62	1 010,69	427,93
1998	1 778,06	187,32	1 965,38	– 20,36	1 945,02	290,22	1 654,80	188,71	1 466,09	1 032,25	433,84
1999	1 810,27	201,73	2 012,00	– 21,53	1 990,47	297,05	1 693,42	206,16	1 487,26	1 059,51	427,75
2000	1 856,20	206,30	2 062,50	– 19,34	2 043,16	308,48	1 734,68	210,25	1 524,43	1 100,06	424,37
2001	1 904,49	208,67	2 113,16	– 21,01	2 092,15	316,41	1 775,74	214,89	1 560,85	1 120,61	440,24
2002	1 933,19	209,99	2 143,18	– 26,54	2 116,64	321,88	1 794,76	218,64	1 576,12	1 128,32	447,80
2003	1 949,41	214,39	2 163,80	– 15,13	2 148,67	323,03	1 825,64	226,03	1 599,61	1 132,08	467,53
2004	1 998,36	212,54	2 210,90	21,18	2 232,08	328,25	1 903,83	231,53	1 672,30	1 137,13	535,17
2005	2 023,89	218,31	2 242,20	26,63	2 268,83	335,92	1 932,91	238,23	1 694,68	1 129,86	564,82
2006	2 097,17	227,93	2 325,10	49,26	2 374,36	343,38	2 030,98	252,85	1 778,13	1 148,99	629,14
2007	2 176,57	251,63	2 428,20	49,48	2 477,68	359,58	2 118,10	277,84	1 840,26	1 180,86	659,40
2008	2 239,24	256,56	2 495,80	41,19	2 536,99	367,56	2 169,43	283,39	1 886,04	1 225,06	660,98

1) Ab 2006 vorläufige Ergebnisse.– 2) Gütersteuern abzüglich Gütersubventionen.– 3) Inländer.

Hinweis: Vollständige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 12*

Arbeitnehmerentgelte (Lohnkosten), Arbeitsproduktivität und Lohnstückkosten für die Gesamtwirtschaft[1)]

Jahr[2)]	Arbeitnehmerentgelte (Lohnkosten)[3)]				Arbeitsproduktivität[5)]		Lohnstückkosten[6)]	
	insgesamt		Verdienst[4)]					
	je Arbeitnehmer	je Arbeitnehmerstunde	je Arbeitnehmer	je Arbeitnehmerstunde	je Erwerbstätigen	je Erwerbstätigenstunde	je Erwerbstätigen	je Erwerbstätigenstunde
	Früheres Bundesgebiet							
	Euro				Index (1991 = 100)			
1970	8 285	4,42	7 092	3,78	66,81	52,95	46,39	45,82
1971	9 238	5,01	7 874	4,27	68,59	55,27	50,36	49,77
1972	10 120	5,55	8 579	4,70	71,14	58,02	53,20	52,53
1973	11 314	6,29	9 526	5,29	73,65	60,98	57,45	56,63
1974	12 579	7,15	10 538	5,99	75,01	63,44	62,71	61,93
1975	13 453	7,83	11 181	6,51	76,29	65,83	65,93	65,37
1976	14 501	8,35	11 964	6,89	80,39	68,90	67,46	66,59
1977	15 440	8,98	12 760	7,42	82,90	71,74	69,64	68,76
1978	16 261	9,56	13 409	7,88	84,56	73,95	71,90	70,99
1979	17 175	10,17	14 139	8,37	86,39	76,07	74,34	73,43
1980	18 311	10,96	15 052	9,01	86,17	76,71	79,46	78,49
1981	19 153	11,63	15 746	9,56	86,52	77,98	82,78	81,89
1982	19 901	12,17	16 308	9,97	86,85	78,79	85,68	84,85
1983	20 524	12,66	16 755	10,33	89,02	81,38	86,21	85,44
1984	21 124	13,15	17 183	10,69	90,76	83,53	87,03	86,46
1985	21 628	13,68	17 596	11,13	91,59	85,45	88,30	87,92
1986	22 317	14,28	18 155	11,61	91,91	86,75	90,80	90,40
1987	22 950	14,88	18 670	12,10	91,91	87,94	93,37	92,93
1988	23 535	15,32	19 156	12,47	93,98	90,20	93,64	93,27
1989	24 140	15,95	19 678	13,00	95,85	93,34	94,18	93,88
1990	25 254	16,94	20 584	13,81	97,81	96,64	96,54	96,31
1991	26 743	18,21	21 797	14,84	100	100	100	100
	Deutschland							
	Euro				Index (2000 = 100)			
1991	24 073	16,28	19 691	13,32	86,52	82,32	88,97	87,72
1992	26 567	17,75	21 717	14,51	89,75	84,41	94,65	93,27
1993	27 651	18,72	22 650	15,33	90,22	85,75	98,00	96,82
1994	28 460	19,31	23 083	15,66	92,72	88,27	98,16	97,05
1995	29 475	20,23	23 807	16,34	94,25	90,53	100,01	99,12
1996	29 850	20,78	24 142	16,81	95,45	92,63	100,00	99,50
1997	30 076	21,12	24 185	16,98	97,26	94,97	98,89	98,64
1998	30 358	21,40	24 401	17,20	98,07	96,09	98,99	98,78
1999	30 690	21,82	24 750	17,60	98,71	97,47	99,43	99,29
2000	31 271	22,54	25 108	18,10	100	100	100	100
2001	31 761	23,10	25 563	18,59	100,80	101,81	100,76	100,62
2002	32 189	23,57	25 904	18,97	101,36	103,30	101,56	101,23
2003	32 700	24,04	26 231	19,29	102,11	104,53	102,42	102,04
2004	32 829	24,08	26 399	19,36	102,93	105,19	101,99	101,52
2005	32 797	24,22	26 470	19,55	103,83	106,65	101,01	100,73
2006	33 136	24,52	26 706	19,76	106,46	109,69	99,53	99,14
2007	33 451	24,71	27 128	20,04	107,30	110,45	99,69	99,24
2008	34 147	25,24	27 751	20,51	107,15	110,40	101,91	101,42

1) Im Inland; Quelle für Arbeitsstunden: Arbeitszeitrechnung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB), Nürnberg.– 2) Ab 2006 vorläufige Ergebnisse.– 3) Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmer beziehungsweise je Arbeitnehmerstunde.– 4) Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer beziehungsweise je Arbeitnehmerstunde.– 5) Bruttoinlandsprodukt (preisbereinigt, Kettenindex 2000 = 100) je Erwerbstätigen beziehungsweise je Erwerbstätigenstunde.– 6) Lohnkosten (je Arbeitnehmer beziehungsweise je Arbeitnehmerstunde) in Relation zur Arbeitsproduktivität (je Erwerbstätigen beziehungsweise je Erwerbstätigenstunde).

Hinweis: Vollständige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 13*

Verwendung des Volkseinkommens

Mrd Euro

Jahr[1]	Volks-einkommen	Konsumausgaben zusammen	davon: private Haushalte[4]	davon: Staat	Nettoinvestitionen[2] zusammen	darunter: alle Sektoren ohne Staat	Außenbeitrag[3] zusammen	davon: Saldo der Warenumsätze	davon: Saldo der Dienstleistungsumsätze	davon: Saldo der Primäreinkommen	Produktions- und Importabgaben abzüglich Subventionen
	=	+			+		+				–
					Früheres Bundesgebiet						
1970	282,12	250,33	195,19	55,14	62,04	50,41	8,75	11,73	– 4,02	1,04	39,00
1975	430,46	420,92	312,38	108,54	47,62	33,79	14,07	20,70	– 7,64	1,01	52,15
1976	467,73	452,74	338,05	114,69	58,64	46,24	13,45	20,02	– 8,16	1,59	57,10
1977	497,17	483,96	361,98	121,98	60,45	48,66	13,78	22,20	– 9,10	0,68	61,02
1978	531,55	513,14	382,26	130,88	65,17	52,58	18,41	24,36	– 9,11	3,16	65,17
1979	573,25	558,84	417,31	141,53	82,30	68,70	3,88	14,56	– 11,92	1,24	71,77
1980	609,30	607,03	452,10	154,93	82,43	68,56	– 3,61	7,53	– 12,60	1,46	76,55
1981	635,47	644,54	478,07	166,47	63,49	51,71	4,65	18,16	– 13,62	0,11	77,21
1982	659,60	668,06	497,15	170,91	52,34	43,52	18,31	30,81	– 11,85	– 0,65	79,11
1983	689,54	696,37	520,05	176,32	60,06	52,98	17,02	26,60	– 11,71	2,13	83,91
1984	726,53	726,60	543,48	183,12	60,15	53,75	27,16	32,02	– 10,79	5,93	87,38
1985	762,35	752,70	561,99	190,71	58,12	51,61	40,09	43,28	– 9,46	6,27	88,56
1986	805,71	777,10	577,32	199,78	63,27	55,06	55,42	61,56	– 10,20	4,06	90,08
1987	825,38	804,61	597,26	207,35	58,03	50,25	54,32	63,56	– 11,86	2,62	91,58
1988	878,15	840,54	624,50	216,04	69,61	62,21	63,75	69,95	– 14,57	8,37	95,75
1989	938,71	888,36	668,31	220,05	85,59	77,57	69,55	74,36	– 15,26	10,45	104,79
1990	1 017,91	952,01	717,21	234,80	100,70	92,31	83,79	74,50	– 1,97	11,26	118,59
1991	1 088,98	1 022,42	770,50	251,92	117,95	110,22	78,65	71,72	4,92	2,01	130,04
					Deutschland						
1991	1 192,57	1 172,46	879,86	292,60	153,80	141,05	0,86	16,56	– 22,65	6,95	134,55
1992	1 269,78	1 268,98	946,60	322,38	150,65	134,15	– 1,40	22,43	– 29,91	6,08	148,45
1993	1 287,66	1 319,21	986,54	332,67	125,53	111,33	2,13	32,40	– 32,86	2,59	159,21
1994	1 341,00	1 378,02	1 031,10	346,92	139,40	126,66	– 6,98	39,39	– 36,80	– 9,57	169,44
1995	1 397,22	1 429,01	1 067,19	361,82	140,29	133,39	– 5,02	46,00	– 37,33	– 13,69	167,06
1996	1 417,73	1 463,25	1 091,50	371,75	119,96	114,88	6,98	54,39	– 37,52	– 9,89	172,46
1997	1 438,62	1 487,25	1 115,78	371,47	121,26	119,73	10,04	63,40	– 39,49	– 13,87	179,93
1998	1 466,09	1 513,87	1 137,51	376,36	134,47	132,80	6,46	69,25	– 42,43	– 20,36	188,71
1999	1 487,26	1 562,25	1 175,01	387,24	135,26	131,99	– 4,09	66,18	– 48,74	– 21,53	206,16
2000	1 524,43	1 606,07	1 214,16	391,91	140,70	139,32	– 12,09	62,64	– 55,39	– 19,34	210,25
2001	1 560,85	1 658,80	1 258,57	400,23	95,44	93,75	21,50	100,66	– 58,15	– 21,01	214,89
2002	1 576,12	1 675,26	1 263,46	411,80	48,32	47,59	71,18	136,55	– 38,83	– 26,54	218,64
2003	1 599,61	1 701,45	1 284,60	416,85	53,39	54,75	70,80	131,95	– 46,02	– 15,13	226,03
2004	1 672,30	1 718,95	1 303,09	415,86	50,77	54,75	134,11	154,03	– 41,10	21,18	231,53
2005	1 694,68	1 745,00	1 325,44	419,56	42,40	47,98	145,51	158,70	– 39,82	26,63	238,23
2006	1 778,13	1 782,52	1 356,27	426,25	66,74	70,84	181,72	162,00	– 29,54	49,26	252,85
2007	1 840,26	1 810,96	1 375,39	435,57	85,96	90,00	221,18	199,08	– 27,38	49,48	277,84
2008	1 886,04	1 861,48	1 409,71	451,77	111,07	112,95	196,88	181,30	– 25,61	41,19	283,39

1) Ab 2006 vorläufige Ergebnisse.– 2) Bruttoinvestitionen (Bruttoanlageinvestitionen einschließlich Vorratsveränderungen und Nettozugang an Wertsachen) abzüglich Abschreibungen.– 3) Exporte von Waren und Dienstleistungen abzüglich Importe von Waren und Dienstleistungen einschließlich dem Saldo der Primäreinkommen.– 4) Einschließlich private Organisationen ohne Erwerbszweck.

Hinweis: Vollständige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 14*

Verwendung des Bruttoinlandsprodukts

Jahr[1]	Bruttoinlandsprodukt	Inländische Verwendung								Exporte	Importe	Außenbeitrag[5]
		insgesamt	davon:									
			Konsumausgaben			Bruttoanlageinvestitionen			Vorratsveränderung[4]			
			davon:			davon:						
			private Haushalte	private Organisationen[2]	Staat	Ausrüstungsinvestitionen	Bauinvestitionen	sonstige Anlagen[3]		von Waren und Dienstleistungen		
	In jeweiligen Preisen **Früheres Bundesgebiet** Mrd Euro											
1970	360,60	352,89	192,58	2,61	55,14	35,53	55,14	1,31	10,58	77,09	69,38	7,71
1980	788,52	793,59	443,02	9,08	154,93	65,87	107,64	4,54	8,51	207,49	212,56	– 5,07
1990	1 306,68	1 234,15	698,47	18,74	234,80	117,93	148,59	11,18	4,44	421,66	349,13	72,53
1991	1 415,80	1 339,16	751,72	18,78	251,92	132,49	162,58	11,59	10,08	474,78	398,14	76,64
	Deutschland Mrd Euro											
1991	1 534,60	1 540,69	859,35	20,51	292,60	153,71	190,68	12,36	11,48	395,50	401,59	– 6,09
1995	1 848,45	1 839,78	1 037,62	29,57	361,82	129,82	259,07	16,06	5,82	442,79	434,12	8,67
2000	2 062,50	2 055,25	1 180,33	33,83	391,91	176,66	241,85	23,92	6,75	688,39	681,14	7,25
2001	2 113,16	2 070,65	1 224,28	34,29	400,23	167,36	230,61	24,91	–11,03	735,60	693,09	42,51
2002	2 143,18	2 045,46	1 227,78	35,68	411,80	151,85	216,59	24,53	–22,77	765,70	667,98	97,72
2003	2 163,80	2 077,87	1 247,23	37,37	416,85	149,25	213,13	24,34	–10,30	771,31	685,38	85,93
2004	2 210,90	2 097,97	1 265,29	37,80	415,86	154,51	207,73	24,78	– 8,00	849,92	736,99	112,93
2005	2 242,20	2 123,32	1 288,76	36,68	419,56	161,30	203,38	25,40	–11,76	921,82	802,94	118,88
2006	2 325,10	2 192,64	1 319,94	36,33	426,25	178,35	217,85	26,60	–12,68	1 054,91	922,45	132,46
2007	2 428,20	2 256,50	1 338,72	36,67	435,57	196,53	231,50	27,50	– 9,99	1 139,49	967,79	171,70
2008	2 495,80	2 340,11	1 372,43	37,28	451,77	201,79	244,99	27,93	3,92	1 179,36	1 023,67	155,69
	Preisbereinigt **Früheres Bundesgebiet** Kettenindex (1991 = 100)											
1970	56,82	59,27	56,05	41,20	58,31	53,29	84,97	11,81	x	32,71	36,23	x
1980	75,58	79,07	78,09	67,68	89,06	67,13	92,02	39,34	x	53,89	60,79	x
1990	95,14	95,49	95,60	104,93	96,79	91,89	97,47	95,80	x	90,07	90,17	x
1991	100	100	100	100	100	100	100	100	x	100	100	x
	Deutschland Kettenindex (2000 = 100)											
1991	85,36	85,87	84,72	71,08	84,65	82,43	89,77	46,35	x	59,95	60,37	x
1995	90,54	92,00	91,50	92,05	93,39	69,08	106,25	62,33	x	65,01	68,19	x
2000	100	100	100	100	100	100	100	100	x	100	100	x
2001	101,24	99,49	101,96	98,94	100,53	96,33	95,40	106,19	x	106,44	101,23	x
2002	101,24	97,49	101,10	100,47	102,01	89,09	89,84	107,55	x	111,01	99,77	x
2003	101,02	98,07	101,20	101,82	102,40	90,12	88,37	110,18	x	113,74	105,12	x
2004	102,24	97,93	101,28	102,20	101,67	94,18	84,96	111,67	x	125,40	112,77	x
2005	103,01	97,93	101,69	100,39	102,04	99,28	82,40	117,12	x	135,07	120,27	x
2006	106,27	100,11	103,05	99,13	103,09	110,98	86,16	127,59	x	152,57	134,61	x
2007	108,89	101,14	102,64	100,39	104,84	123,17	86,16	135,94	x	164,01	141,10	x
2008	110,26	102,89	102,99	101,65	106,99	127,26	88,40	143,21	x	168,73	147,12	x

1) Ab 2006 vorläufige Ergebnisse.– 2) Ohne Erwerbszweck.– 3) Nutztiere und Nutzpflanzungen, immaterielle Anlagegüter, Grundstücksübertragungskosten für unbebauten Grund und Boden.– 4) Einschließlich Nettozugang an Wertsachen.– 5) Exporte abzüglich Importe von Waren und Dienstleistungen.

Hinweis: Vollständige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 15*

Bruttoinvestitionen[1]

Jahr[2]	Insgesamt	Ausrüstungsinvestitionen			Bauinvestitionen					Sonstige Anlagen[3]	Vorratsveränderungen und Nettozugang an Wertsachen
		zusammen	alle Sektoren ohne Staat	Sektor Staat	zusammen	Wohnbauten	Nichtwohnbauten				
							zusammen	alle Sektoren ohne Staat	Sektor Staat		
	In jeweiligen Preisen **Früheres Bundesgebiet** Mrd Euro										
1970	102,56	35,53	33,89	1,64	55,14	23,96	31,18	16,11	15,07	1,31	10,58
1980	186,56	65,87	62,95	2,92	107,64	53,04	54,60	29,58	25,02	4,54	8,51
1990	282,14	117,93	113,51	4,42	148,59	76,08	72,51	46,67	25,84	11,18	4,44
1991	316,74	132,49	128,04	4,45	162,58	85,03	77,55	51,13	26,42	11,59	10,08
	Deutschland Mrd Euro										
1991	368,23	153,71	147,63	6,08	190,68	94,64	96,04	63,89	32,15	12,36	11,48
1993	375,62	130,28	124,55	5,73	236,59	121,10	115,49	77,78	37,71	14,32	– 5,57
1995	410,77	129,82	125,10	4,72	259,07	142,18	116,89	83,33	33,56	16,06	5,82
1997	404,42	137,22	133,21	4,01	246,87	142,13	104,74	75,77	28,97	18,28	2,05
1999	432,31	159,59	154,38	5,21	246,31	144,19	102,12	72,04	30,08	22,52	3,89
2000	449,18	176,66	171,51	5,15	241,85	140,92	100,93	71,66	29,27	23,92	6,75
2001	411,85	167,36	162,04	5,32	230,61	132,21	98,40	69,28	29,12	24,91	–11,03
2002	370,20	151,85	146,89	4,96	216,59	124,39	92,20	63,49	28,71	24,53	–22,77
2003	376,42	149,25	144,83	4,42	213,13	123,19	89,94	62,94	27,00	24,34	–10,30
2004	379,02	154,51	150,16	4,35	207,73	121,01	86,72	61,66	25,06	24,78	– 8,00
2005	378,32	161,30	156,89	4,41	203,38	117,45	85,93	62,38	23,55	25,40	–11,76
2006	410,12	178,35	173,63	4,72	217,85	126,61	91,24	65,93	25,31	26,60	–12,68
2007	445,54	196,53	192,13	4,40	231,50	132,75	98,75	71,37	27,38	27,50	– 9,99
2008	478,63	201,79	196,80	4,99	244,99	137,29	107,70	77,80	29,90	27,93	3,92
	Preisbereinigt **Früheres Bundesgebiet** Kettenindex (1991 = 100)										
1970	67,28	53,29	x	75,16	84,97	76,62	93,11	x	131,32	11,81	x
1980	74,00	67,13	x	88,13	92,02	90,01	94,21	x	124,58	39,34	x
1990	93,60	91,89	x	100,23	97,47	95,75	99,34	x	103,73	95,80	x
1991	100	100	x	100	100	100	100	x	100	100	x
	Deutschland Kettenindex (2000 = 100)										
1991	90,88	82,43	x	97,87	89,77	77,67	106,50	x	120,97	46,35	x
1993	86,85	68,33	x	93,09	101,01	89,30	117,24	x	129,60	54,84	x
1995	92,07	69,08	x	80,70	106,25	100,16	114,75	x	112,53	62,33	x
1997	89,92	74,51	x	71,20	101,84	100,41	103,85	x	99,22	71,86	x
1999	97,79	90,36	x	101,76	102,46	102,54	102,36	x	103,80	92,67	x
2000	100	100	x	100	100	100	100	x	100	100	x
2001	92,16	96,33	x	107,18	95,40	93,93	97,45	x	99,04	106,19	x
2002	83,74	89,09	x	106,17	89,84	88,45	91,79	x	97,78	107,55	x
2003	85,78	90,12	x	100,60	88,37	87,60	89,46	x	91,96	110,18	x
2004	85,51	94,18	x	101,28	84,96	85,03	84,87	x	84,71	111,67	x
2005	84,19	99,28	x	105,70	82,40	81,80	83,24	x	79,00	117,12	x
2006	90,00	110,98	x	117,68	86,16	86,09	86,27	x	82,29	127,59	x
2007	94,42	123,17	x	111,70	86,16	84,80	88,06	x	83,62	135,94	x
2008	99,72	127,26	x	130,74	88,40	85,22	92,86	x	88,48	143,21	x

1) Ausrüstungsinvestitionen, Bauinvestitionen, sonstige Anlagen, Vorratsveränderungen und Nettozugang an Wertsachen.– 2) Ab 2006 vorläufige Ergebnisse.– 3) Im Wesentlichen Computersoftware, Nutztiere und Nutzpflanzungen.

Hinweis: Vollständige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 16*

Deflatoren aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen[1)]

Jahr[2)]	Brutto-inlands-produkt	Inländische Verwendung						Außenbeitrag		
		insgesamt	davon: Konsumausgaben			Bruttoinvestitionen		Exporte	Importe	Terms of Trade[3)]
			zusammen	davon: Private Konsumausgben	Konsumausgaben des Staates	zusammen	darunter: Bruttoanlageinvestitionen	von Waren und Dienstleistungen		
	Früheres Bundesgebiet Index (1991 = 100)									
1970	44,83	44,46	43,40	45,45	37,54	48,13	44,91	49,65	48,11	103,20
1971	48,24	47,60	46,40	48,00	41,82	51,77	48,16	51,79	48,82	106,08
1972	50,43	49,70	48,71	50,24	44,35	53,23	50,01	53,16	49,69	106,98
1973	53,61	53,06	52,49	53,96	48,31	55,38	52,41	56,43	53,95	104,60
1974	57,50	57,59	57,04	58,28	53,38	59,91	55,92	64,89	66,54	97,52
1975	60,77	60,52	60,21	61,46	56,53	62,00	58,14	67,94	68,00	99,91
1976	62,78	62,76	62,44	63,78	58,49	64,31	60,45	70,54	71,81	98,23
1977	64,72	64,72	64,35	65,51	60,92	66,44	62,38	71,90	73,18	98,25
1978	67,01	66,48	65,79	66,79	62,76	69,34	64,92	73,21	71,89	101,84
1979	69,88	69,94	69,27	70,62	65,27	72,79	68,89	76,56	77,99	98,17
1980	73,68	74,95	73,76	75,39	69,05	79,59	74,04	81,09	87,83	92,33
1981	76,77	79,27	77,63	80,01	70,95	85,73	77,68	85,65	98,10	87,31
1982	80,29	82,58	81,29	84,04	73,60	87,60	79,99	89,17	100,73	88,52
1983	82,54	84,60	83,95	86,71	76,29	87,11	81,90	90,99	101,40	89,73
1984	84,17	86,66	86,08	88,87	78,29	88,98	84,09	93,85	106,37	88,23
1985	85,97	88,39	87,77	90,23	80,87	90,89	85,36	96,37	108,84	88,54
1986	88,54	88,37	87,79	89,28	83,52	90,67	86,69	95,36	96,32	99,00
1987	89,68	88,68	88,42	89,19	86,15	89,73	87,82	94,45	91,75	102,94
1988	91,20	90,23	90,24	90,83	88,47	90,30	89,15	96,13	93,61	102,69
1989	93,82	93,53	93,77	94,34	92,06	92,79	91,49	98,52	98,51	100,01
1990	97,00	96,51	96,93	97,14	96,29	95,17	95,38	98,60	97,25	101,39
1991	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	Deutschland Index (2000 = 100)									
1991	87,16	87,29	86,48	85,93	88,20	90,21	94,70	95,83	97,66	98,13
1992	91,50	90,88	90,17	89,48	92,26	93,42	98,38	96,79	95,57	101,28
1993	94,91	93,83	93,16	92,51	95,10	96,28	101,08	96,93	93,85	103,28
1994	97,16	95,86	95,25	94,81	96,55	98,05	102,16	97,73	93,72	104,28
1995	98,98	97,30	96,75	96,04	98,85	99,33	103,17	98,94	93,46	105,86
1996	99,49	97,97	97,59	96,96	99,51	99,31	102,40	98,42	93,63	105,12
1997	99,77	98,82	98,45	98,29	98,92	100,13	102,03	99,27	96,53	102,84
1998	100,33	98,94	98,69	98,77	98,46	99,84	101,09	98,41	94,18	104,49
1999	100,68	99,14	99,34	99,08	100,16	98,41	99,74	97,55	92,85	105,06
2000	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2001	101,21	101,27	101,71	101,76	101,58	99,49	99,20	100,39	100,51	99,88
2002	102,64	102,08	102,97	102,96	103,01	98,42	98,14	100,20	98,30	101,93
2003	103,85	103,09	104,37	104,55	103,87	97,69	96,87	98,51	95,72	102,91
2004	104,85	104,24	105,56	105,95	104,37	98,68	97,24	98,45	95,95	102,61
2005	105,53	105,49	106,79	107,42	104,92	100,04	97,18	99,14	98,01	101,15
2006	106,08	106,56	107,79	108,53	105,50	101,44	97,67	100,44	100,61	99,83
2007	108,12	108,55	109,35	110,45	106,01	105,05	100,18	100,93	100,69	100,24
2008	109,75	110,66	111,53	112,79	107,74	106,86	101,29	101,53	102,15	99,39

1) Implizite Preisindizes: Division der zu Messziffern (1991=100 bzw. 2000=100) umgerechneten Ergebnisse in jeweiligen Preisen durch die entsprechenden preisbereinigten Größen (Kettenindizes, 1991=100 bzw. 2000=100).– 2) Ab 2006 vorläufige Ergebnisse.– 3) Preisindizes der Exporte von Waren und Dienstleistungen in Relation zu den Preisindizes der Importe von Waren und Dienstleistungen.

Hinweis: Vollständige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 17*

Verfügbares Einkommen, Primäreinkommen und Sparen der privaten Haushalte[1)]

Mrd Euro

Jahr[2)]	Verfügbares Einkommen[3)] davon: Primäreinkommen[4)] zusammen	davon: Unterneh-mens-gewinne	empfangene Arbeitneh-merentgelte	empfangene Vermögens-einkommen	geleistete übrige Zinsen, Pachten	empfan-gene monetäre Sozial-leistun-gen[5)]	empfan-gene sonstige laufende Transfers	geleistete Einkom-men- und Vermögen-steuern
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
				Früheres Bundesgebiet				
1980	606,28	67,59	445,90	98,39	5,60	136,53	20,50	82,90
1985	747,73	80,24	533,48	140,22	6,21	166,45	27,73	97,78
1990	969,71	120,18	689,96	168,87	9,30	209,77	36,05	118,72
1991	1 066,39	118,20	747,41	210,94	10,16	212,16	36,22	139,72
				Deutschland				
1991	1 182,08	118,61	847,01	228,09	11,63	258,26	43,52	147,63
1995	1 402,20	143,28	997,02	274,31	12,41	347,75	58,15	180,14
2000	1 558,46	133,07	1 100,06	337,50	12,17	409,26	66,04	217,04
2005	1 653,14	155,27	1 129,86	377,57	9,56	459,33	74,55	200,35
2006	1 709,74	162,98	1 148,99	407,67	9,90	457,90	74,86	214,31
2007	1 761,83	169,67	1 180,86	421,86	10,56	449,55	78,03	231,61
2008	1 830,55	178,58	1 225,06	437,97	11,06	452,68	79,92	247,00

Jahr[2)]	noch: Verfügbares Einkommen[3)] davon: geleistete Sozial-beiträge[6)]	monetäre Sozial-leistungen	sonstige laufende Transfers	insgesamt (1) + (6) + (7) – (8) – (9) – (10) – (11)	private Konsum-ausgaben[3)]	Zunahme betriebli-cher Ver-sorgungs-an-sprüche[7)]	Sparen[8)] (12) + (14) – (13)	Sparquote (vH) (15) / ((12) + (14))
	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)
				Früheres Bundesgebiet				
1980	142,84	0,26	24,43	512,88	452,10	7,67	68,45	*13,1*
1985	182,72	0,29	31,80	629,32	561,99	7,23	74,56	*11,7*
1990	235,03	0,32	39,68	821,78	717,21	9,17	113,74	*13,7*
1991	255,17	0,33	38,32	881,23	770,50	9,55	120,28	*13,5*
				Deutschland				
1991	289,97	0,33	45,42	1 000,51	879,86	9,57	130,22	*12,9*
1995	377,11	0,40	62,49	1 187,96	1 067,19	10,96	131,73	*11,0*
2000	427,00	0,51	67,05	1 322,16	1 214,16	15,24	123,24	*9,2*
2005	447,34	0,50	75,16	1 463,67	1 325,44	17,37	155,60	*10,5*
2006	458,18	0,51	76,18	1 493,32	1 356,27	22,91	159,96	*10,5*
2007	459,25	0,52	80,94	1 517,09	1 375,39	24,02	165,72	*10,8*
2008	474,80	0,52	82,72	1 558,11	1 409,71	30,10	178,50	*11,2*

1) Einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck.– 2) Ab 2006 vorläufige Ergebnisse.– 3) Ausgabenkonzept.– 4) Selbstständigeneinkommen, Betriebsüberschuss, empfangene Arbeitnehmerentgelte, empfangene Vermögenseinkommen abzüglich geleistete Zinsen und Pachten.– 5) Geldleistungen der Sozialversicherungen, Sozialleistungen aus privaten Sicherungssystemen, sonstige Sozialleistungen der Arbeitgeber sowie sonstige soziale Geldleistungen.– 6) Tatsächliche und unterstellte Sozialbeiträge.– 7) Einschließlich der Riester-Renten.– 8) Verfügbares Einkommen abzüglich Private Konsumausgaben zuzüglich Zunahme betrieblicher Versorgungsansprüche.

Hinweis: Vollständige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 18*

Einnahmen und Ausgaben des Staates[1], der Ge-

Mrd

Jahr[2]	Einnahmen				Aus-					
	insgesamt	Steuern[3]	Sozialbeiträge	sonstige Einnahmen[4]	insgesamt	Vorleistungen	Arbeitnehmerentgelte	monetäre Sozialleistungen: zusammen	davon: an private Haushalte	davon: an die übrige Welt
					Staat[9]					
					Früheres Bundesgebiet					
1970	140,53	82,86	42,55	15,12	138,67	15,67	30,30	44,93	44,06	0,87
1980	346,56	187,42	124,57	34,57	369,71	36,35	76,67	124,89	122,33	2,56
1990	545,48	281,80	205,93	57,75	570,26	56,53	107,51	187,02	183,50	3,52
1991	610,18	315,94	225,59	68,65	653,70	57,44	115,34	189,28	185,62	3,66
					Deutschland					
1991	665,93	337,89	258,38	69,66	709,76	68,94	135,14	235,38	231,74	3,64
1995	833,61 a)	405,70	338,62	89,29 a)	1 012,33 a)	77,11	161,73	325,55	321,11	4,44
2000	957,49	499,04	378,40	80,05	930,40 b)	82,38	166,11	379,73	374,79	4,94
2005	976,08	493,16	396,52	86,40	1 050,25	95,45	168,90	429,61	424,53	5,08
2007	1 065,32	576,31	399,83	89,18	1 060,65	101,23	168,38	418,58	413,43	5,15
2008	1 091,79	592,60	408,07	91,12	1 090,78	106,60	172,13	421,62	416,21	5,41
					davon:					
					Gebietskörperschaften[10]					
					Früheres Bundesgebiet					
1970	99,56	82,86	3,24	13,46	100,62	14,76	28,77	14,34	13,77	0,57
1980	227,74	187,42	8,92	31,40	252,01	34,56	72,38	36,93	35,71	1,22
1990	348,61	281,80	13,37	53,44	383,29	52,74	100,57	51,79	50,77	1,02
1991	392,93	315,94	13,47	63,52	450,72	53,54	107,57	52,59	51,58	1,01
					Deutschland					
1991	415,92	337,89	13,80	64,23	470,66	64,36	126,44	60,54	59,53	1,01
1995	509,69 a)	405,70	18,38	85,61 a)	680,70 a)	71,00	149,80	84,08	83,10	0,98
2000	594,86	499,04	20,10	75,72	568,36 b)	76,15	152,30	106,12	105,25	0,87
2005	603,82	493,16	22,98	87,68	674,10	87,56	153,49	135,99	135,50	0,49
2007	686,57	576,31	23,35	86,91	692,75	93,45	152,33	136,55	136,13	0,42
2008	708,06	592,60	23,94	91,52	715,24	98,02	155,59	138,60	138,20	0,40
					Sozialversicherung[11]					
					Früheres Bundesgebiet					
1970	47,46	–	39,31	8,15	44,54	0,91	1,53	30,59	30,29	0,30
1980	137,95	–	115,65	22,30	136,83	1,79	4,29	87,96	86,62	1,34
1990	223,76	–	192,56	31,20	213,86	3,79	6,94	135,23	132,73	2,50
1991	249,65	–	212,12	37,53	235,38	3,90	7,77	136,69	134,04	2,65
					Deutschland					
1991	287,74	–	244,58	43,16	276,83	4,58	8,70	174,84	172,21	2,63
1995	373,03	–	320,24	52,79	380,74	6,11	11,93	241,47	238,01	3,46
2000	435,33	–	358,30	77,03	434,74	6,23	13,81	273,61	269,54	4,07
2005	466,86	–	373,54	93,32	470,75	7,89	15,41	293,62	289,03	4,59
2007	477,48	–	376,48	101,00	466,63	7,78	16,05	282,03	277,30	4,73
2008	486,97	–	384,13	102,84	478,78	8,58	16,54	283,02	278,01	5,01

1) Gemeinsamer Haushalt der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.– 2) Ab 2006 vorläufige Ergebnisse.– 3) Ohne Steuern inländischer Sektoren an die EU.– 4) Verkäufe, empfangene sonstige Subventionen, empfangene Vermögenseinkommen, sonstige laufende Transfers und Vermögenstransfers.– 5) Zinsen auf öffentliche Schulden.– 6) Ohne Subventionen der EU an inländische Sektoren.– 7) Geleistete sonstige Produktionsabgaben, sonstige laufende Transfers und Nettozugang an nichtproduzierten Vermögensgütern.– 8) Ausgaben/Abgaben (Steuern einschließlich Steuern an die EU und Erbschaftsteuer sowie tatsächliche Sozialbeiträge)/Finanzierungssaldo in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen.– 9) Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) und Sozialversicherung.– 10) Einschließlich der Transaktionen mit der Sozialversicherung.– 11) Einschließlich der Transaktionen mit den Gebietskörperschaften.– a) Einmaliger Effekt durch die Übernahme der Schulden der Treuhandanstalt und eines Teils der Altschulden der ostdeutschen Wohnungswirtschaft in den öffentlichen Sektor (im Einzelnen siehe dazu in JG 95 Ziffer 179 und Tabelle 34); Einnahmen in Höhe von 2,9 Mrd Euro und

Hinweis: Vollständige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe www.sachverstaendigenrat.org

noch Tabelle 18*

bietskörperschaften und der Sozialversicherung

Euro

gaben							Nachrichtlich			
soziale Sach-leistungen	geleistete Vermö-gensein-kommen[5)]	Subven-tionen[6)]	Vermö-gens-trans-fers	Brutto-investi-tionen	sonstige Aus-gaben[7)]	Finanzie-rungs-saldo	Staats-quote	Ab-gaben-quote	Finanzie-rungs-quote	Jahr[2)]
							vH[8)]			
					Staat[9)]					
					Früheres Bundesgebiet					
13,28	3,33	5,15	6,08	17,04	2,89	+ 1,86	*38,5*	*34,9*	*+ 0,5*	1970
47,34	16,18	13,84	15,65	28,65	10,14	– 23,15	*46,9*	*40,3*	*– 2,9*	1980
76,70	34,35	22,40	15,67	31,62	38,46	– 24,78	*43,6*	*38,1*	*– 1,9*	1990
85,98	39,51	23,14	23,32	32,57	87,12	– 43,52	*46,2*	*39,1*	*– 3,1*	1991
					Deutschland					
99,26	41,23	32,72	30,08	40,47	26,54	– 43,83	*46,3*	*38,9*	*– 2,9*	1991
136,04	64,60	38,24	147,44 a)	40,41	21,21	–178,72 a)	*54,8* a)	*40,2*	*– 9,7* a)	1995
152,97	65,05	34,84	30,05	36,19	– 16,92 b)	+ 27,09 b)	*45,1* b)	*42,3*	*+ 1,3* b)	2000
167,36	62,62	27,33	34,62	30,28	34,08	– 74,17	*46,8*	*39,1*	*– 3,3*	2005
178,20	67,29	27,63	29,93	34,33	35,08	+ 4,67	*43,7*	*39,8*	*+ 0,2*	2007
185,76	67,07	28,02	33,21	37,44	38,93	+ 1,01	*43,7*	*39,7*	*+ 0,0*	2008
					davon:					
					Gebietskörperschaften[10)]					
					Früheres Bundesgebiet					
1,95	3,48	5,15	6,06	16,94	9,17	– 1,06	*27,9*	*23,8*	*– 0,3*	1970
6,22	16,52	12,88	15,60	28,27	28,65	– 24,27	*32,0*	*25,3*	*– 3,1*	1980
11,33	34,50	20,70	15,68	31,09	64,89	– 34,68	*29,3*	*23,1*	*– 2,7*	1990
12,64	39,65	21,26	23,19	31,79	108,49	– 57,79	*31,8*	*23,8*	*– 4,1*	1991
					Deutschland					
15,46	41,40	29,17	30,04	39,57	63,68	– 54,74	*30,7*	*23,0*	*– 3,6*	1991
24,03	64,61	32,15	147,47 a)	38,63	68,93	–171,01 a)	*36,8* a)	*22,9*	*– 9,3* a)	1995
19,98	64,99	29,30	29,34	35,31	54,87 b)	+ 26,50 b)	*27,6* b)	*25,0*	*+ 1,3* b)	2000
21,71	62,44	26,45	34,45	29,41	122,60	– 70,28	*30,1*	*22,5*	*– 3,1*	2005
22,43	67,18	27,00	29,92	33,88	130,01	– 6,18	*28,5*	*24,3*	*– 0,3*	2007
23,31	66,97	27,18	33,22	37,00	135,35	– 7,18	*28,7*	*24,3*	*– 0,3*	2008
					Sozialversicherung[11)]					
					Früheres Bundesgebiet					
11,33	0,00	–	0,02	0,10	0,06	+ 2,92	*12,4*	*11,1*	*+ 0,8*	1970
41,12	0,00	0,96	0,11	0,38	0,22	+ 1,12	*17,4*	*15,0*	*+ 0,1*	1980
65,37	0,03	1,70	0,04	0,53	0,23	+ 9,90	*16,4*	*15,0*	*+ 0,8*	1990
73,34	0,04	1,88	0,20	0,78	10,78	+ 14,27	*16,6*	*15,3*	*+ 1,0*	1991
					Deutschland					
83,80	0,01	3,55	0,16	0,90	0,29	+ 10,91	*18,0*	*15,9*	*+ 0,7*	1991
112,01	0,16	6,09	0,67	1,78	0,52	– 7,71	*20,6*	*17,3*	*– 0,4*	1995
132,99	0,14	5,54	0,85	0,88	0,69	+ 0,59	*21,1*	*17,3*	*+ 0,0*	2000
145,65	0,23	0,88	0,24	0,87	5,96	– 3,89	*21,0*	*16,6*	*– 0,2*	2005
155,77	0,17	0,63	0,06	0,45	3,69	+ 10,85	*19,2*	*15,5*	*+ 0,4*	2007
162,45	0,16	0,84	0,04	0,44	6,71	+ 8,19	*19,2*	*15,4*	*+ 0,3*	2008

Ausgaben in Höhe von 122,5 Mrd Euro; ohne die Berücksichtigung ergeben sich folgende Werte: Einnahmen: Staat 830,8 Mrd Euro, Gebietskörperschaften 506,8 Mrd Euro, Sonstige Einnahmen: Staat 86,4 Mrd Euro, Gebietskörperschaften 82,8 Mrd Euro, Ausgaben: Staat 889,9 Mrd Euro, Gebietskörperschaften 558,2 Mrd Euro, Vermögenstransfers: Staat 25,0 Mrd Euro, Gebietskörperschaften 25,0 Mrd Euro, Finanzierungssaldo: Staat –59,1 Mrd Euro, Gebietskörperschaften –51,4 Mrd Euro, Staatsquote: Staat 48,1 vH, Gebietskörperschaften 30,2 vH, Finanzierungsquote: Staat –3,9 vH, Gebietskörperschaften –2,8 vH.– b) Einmaliger Effekt durch den Verkauf der UMTS-Lizenzen in Höhe von 50,8 Mrd Euro; ohne die Berücksichtigung ergeben sich folgende Werte: Ausgaben: Staat 981,2 Mrd Euro, Gebietskörperschaften 619,2 Mrd Euro, Sonstige Ausgaben: Staat 33,9 Mrd Euro, Gebietskörperschaften 105,7 Mrd Euro, Finanzierungssaldo: Staat –23,7 Mrd Euro, Gebietskörperschaften –24,3 Mrd Euro, Staatsquote: Staat 47,6 vH, Gebietskörperschaften 30,0 vH, Finanzierungsquote: Staat –1,5 vH, Gebietskörperschaften –1,2 vH.

Tabelle 19*

Einnahmen und Ausgaben des Bundes, der Länder und der Gemeinden[1]

Jahr[2]	Einnahmen insgesamt[3]	Einnahmen darunter: Steuern[4]	Einnahmen darunter: Sozialbeiträge	Ausgaben insgesamt	Vorleistungen	Arbeitnehmerentgelt	geleistete Vermögenseinkommen[5]	geleistete Transfers[6]	Bruttoinvestitionen	sonstige Ausgaben[7]	Finanzierungssaldo
Bund											
Früheres Bundesgebiet											
1970	49,00	46,13	0,71	45,92	5,96	6,07	1,46	23,46	3,62	5,35	+ 3,08
1980	101,26	94,15	1,67	116,38	13,73	13,80	8,24	62,59	5,64	12,38	– 15,12
1990	158,15	141,66	2,46	186,06	18,96	19,24	18,87	109,57	6,13	13,29	– 27,91
1991	185,07	162,57	2,42	236,65	17,30	19,81	23,29	149,98	5,46	20,81	– 51,58
Deutschland											
1991	193,39	174,90	2,56	241,69	20,46	21,82	24,86	138,96	6,44	29,15	– 48,30
1995	235,00	204,70	3,53	380,92	20,11	22,99	43,19	144,40	5,98	144,25 a)	–145,92 a)
2000	268,65	245,33	3,53	240,65	20,71	22,94	42,97	177,66	6,08	– 29,71 b)	+ 28,00 b)
2003	276,62	245,79	5,20	316,28	22,09	23,04	40,21	202,78	6,97	21,19	– 39,66
2006	293,19	262,68	5,17	327,98	25,82	22,31	39,92	214,07	7,65	18,21	– 34,79
2007	315,41	286,69	5,51	334,50	26,20	22,32	41,26	217,21	7,78	19,73	– 19,09
2008	327,95	295,19	5,61	342,13	27,60	23,02	41,24	221,66	8,51	20,10	– 14,18
Länder											
Früheres Bundesgebiet											
1970	39,44	27,88	2,18	40,72	4,03	15,24	0,91	12,52	3,18	4,84	– 1,28
1980	99,92	68,63	6,37	109,90	8,91	41,85	4,97	35,53	5,01	13,63	– 9,98
1990	147,92	104,00	9,55	154,32	14,41	56,51	11,50	52,84	5,61	13,45	– 6,40
1991	163,81	114,65	9,70	169,98	13,70	60,60	12,10	63,29	5,92	14,37	– 6,17
Deutschland											
1991	196,94	122,25	9,88	205,67	17,93	69,00	12,13	74,22	7,31	25,08	– 8,73
1995	225,38	154,18	13,11	246,59	20,72	86,67	15,89	90,82	6,41	26,08	– 21,21
2000	271,34	193,03	14,56	278,29	23,40	90,64	17,56	112,02	7,90	26,77	– 6,95
2003	260,80	179,73	15,26	293,54	27,42	91,59	19,58	117,56	7,23	30,16	– 32,74
2006	279,25	196,03	15,48	290,50	29,05	89,88	20,72	119,52	5,94	25,39	– 11,25
2007	299,32	212,65	15,55	294,68	29,56	90,17	20,86	122,84	6,32	24,93	+ 4,64
2008	304,72	217,43	15,94	303,56	30,88	91,10	20,53	126,82	6,96	27,27	+ 1,16
Gemeinden											
Früheres Bundesgebiet											
1970	25,48	8,85	0,35	28,34	4,77	7,46	1,22	4,36	10,14	0,39	– 2,86
1980	65,81	24,64	0,88	64,98	11,92	16,73	3,53	14,00	17,62	1,18	+ 0,83
1990	93,52	36,14	1,36	93,89	19,37	24,82	4,46	24,57	19,35	1,32	– 0,37
1991	100,65	38,72	1,35	100,69	22,54	27,16	4,60	24,59	20,41	1,39	– 0,04
Deutschland											
1991	124,87	40,74	1,36	122,58	25,97	35,62	4,76	28,73	25,82	1,68	+ 2,29
1995	146,63	46,82	1,74	150,51	30,17	40,14	5,83	46,13	26,24	2,00	– 3,88
2000	156,45	60,68	2,01	151,00	32,04	38,72	4,67	51,34	21,33	2,90	+ 5,45
2003	150,09	56,27	2,11	157,23	33,33	39,57	4,58	57,27	18,93	3,55	– 7,14
2006	170,90	71,91	2,19	167,91	35,77	39,90	4,91	66,07	18,18	3,08	+ 2,99
2007	181,61	76,97	2,29	173,34	37,69	39,84	5,27	67,83	19,78	2,93	+ 8,27
2008	186,58	79,98	2,39	180,74	39,54	41,47	5,39	70,51	21,53	2,30	+ 5,84

1) In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.– 2) Ab 2006 vorläufige Ergebnisse.– 3) Steuern, tatsächliche und unterstellte Sozialbeiträge, Verkäufe, Subventionen, Vermögenseinkommen, sonstige laufende Transfers und Vermögenstransfers.– 4) Ohne Steuern inländischer Sektoren an die EU.– 5) Zinsen auf öffentliche Schulden, Nettopachten und Ausschüttungen.– 6) Monetäre Sozialleistungen, soziale Sachleistungen, Subventionen und sonstige laufende Transfers.– 7) Geleistete sonstige Produktionsabgaben, Vermögenstransfers und Nettozugang an nichtproduzierten Vermögensgütern.– Siehe Fußnote a) Tabelle 18*.– Siehe Fußnote b) Tabelle 18*.

Tabelle 20*

Ausgaben und Einnahmen der staatlichen und kommunalen Haushalte nach Bundesländern[1)]

Bundesland	1992	2000	2005	2008	1992	2000	2005	2008
	Mio DM		Mio Euro		Mio DM		Mio Euro	
	Gesamtausgaben[2)]				noch darunter: Zinsausgaben			
Baden-Württemberg	74 519	82 567	45 566	47 805	4 021	4 008	2 359	2 179
Bayern	83 591	96 230	51 562	59 875	3 746	3 341	1 824	1 626
Berlin	39 023	40 867	21 830	20 862	1 314	3 839	2 396	2 312
Brandenburg	20 817	23 327	12 036	12 308	192	1 529	951	913
Bremen	7 285	8 064	4 117	4 103	1 120	1 004	500	635
Hamburg	17 323	18 996	9 952	11 135	1 463	1 920	949	1 038
Hessen	46 043	53 380	27 951	31 324	3 316	3 572	1 842	1 951
Mecklenburg-Vorpommern	14 946	16 701	8 405	8 212	123	1 082	577	549
Niedersachsen	53 280	58 268	31 294	33 233	4 414	5 160	2 824	2 758
Nordrhein-Westfalen	124 974	142 908	79 601	79 881	11 088	11 598	5 977	6 466
Rheinland-Pfalz	25 838	29 895	15 782	17 816	2 223	2 596	1 371	1 631
Saarland	7 896	8 436	4 425	4 587	1 192	946	459	532
Sachsen	35 590	38 478	19 089	19 400	195	1 704	847	659
Sachsen-Anhalt	22 697	24 274	12 340	11 703	173	1 705	1 050	1 152
Schleswig-Holstein	19 303	20 885	11 661	12 622	1 752	2 056	1 025	1 068
Thüringen	20 191	21 992	10 564	10 787	185	1 422	833	796
Insgesamt[3)]	608 833	668 689	358 908	376 473	36 517	47 483	25 783	26 264
nachrichtlich: Bund	431 679	518 241	281 483	304 618	43 824	76 568	37 371	40 171
	darunter: Investitionsausgaben				Personalausgaben			
Baden-Württemberg	15 445	13 118	5 506	5 939	28 849	33 508	19 081	19 443
Bayern	21 935	18 440	7 909	11 845	31 846	37 552	21 474	22 627
Berlin	6 961	4 337	2 822	1 401	14 655	13 979	7 481	6 293
Brandenburg	6 496	4 706	1 955	1 957	6 885	7 708	3 579	3 600
Bremen	930	1 222	672	406	2 799	2 571	1 282	1 287
Hamburg	2 141	1 896	1 081	1 588	7 078	6 268	3 372	3 289
Hessen	7 982	5 843	2 957	3 026	17 545	19 903	10 306	10 913
Mecklenburg-Vorpommern	4 289	3 718	1 293	1 200	5 411	5 543	2 656	2 401
Niedersachsen	9 006	7 579	2 998	2 967	21 831	24 191	12 249	12 870
Nordrhein-Westfalen	20 151	15 049	8 816	5 916	49 633	56 992	30 411	29 230
Rheinland-Pfalz	4 680	4 196	1 596	2 098	10 377	12 456	6 716	6 925
Saarland	1 167	940	438	445	3 144	3 479	1 797	1 781
Sachsen	12 492	9 732	4 080	3 571	11 810	12 350	6 180	6 161
Sachsen-Anhalt	7 190	5 465	2 092	1 696	8 014	8 586	3 821	3 677
Schleswig-Holstein	3 018	2 703	1 160	1 250	7 525	8 484	4 678	4 414
Thüringen	6 922	4 862	1 591	1 640	6 770	7 162	3 564	3 315
Insgesamt	130 805	103 806	46 960	46 947	234 170	260 732	138 648	138 226
nachrichtlich: Bund	44 450	35 019	16 109	26 856	51 493	51 862	26 372	27 012
	Gesamteinnahmen[2)]				darunter: Steuereinnahmen			
Baden-Württemberg	70 802	82 809	43 692	50 927	50 717	61 920	31 279	39 668
Bayern	80 534	98 354	51 556	61 547	55 315	70 661	36 053	46 515
Berlin	35 814	35 875	18 700	21 705	12 472	16 994	8 192	10 685
Brandenburg	16 106	22 398	11 545	12 970	4 669	11 117	5 334	7 047
Bremen	6 597	7 779	3 117	3 657	3 769	3 635	1 828	2 320
Hamburg	15 390	17 655	9 654	11 025	11 335	14 705	7 434	9 244
Hessen	43 694	53 819	26 961	31 338	31 462	40 995	18 739	24 272
Mecklenburg-Vorpommern	12 989	15 543	8 010	8 765	3 571	7 480	3 438	4 446
Niedersachsen	49 653	56 650	28 286	33 445	32 193	38 767	19 355	24 393
Nordrhein-Westfalen	119 587	139 192	71 081	80 603	87 418	102 474	49 751	60 587
Rheinland-Pfalz	24 260	28 628	14 484	16 756	16 367	19 401	9 765	12 516
Saarland	7 031	8 443	3 574	4 073	4 433	5 066	2 535	3 159
Sachsen	30 036	38 139	19 192	21 546	8 477	18 772	8 974	11 722
Sachsen-Anhalt	18 123	22 604	11 225	12 106	4 962	10 844	5 220	6 501
Schleswig-Holstein	18 061	20 243	10 082	11 944	11 416	13 487	6 906	8 655
Thüringen	16 555	20 648	10 013	11 426	4 862	10 047	4 870	6 222
Insgesamt	560 754	652 198	333 803	384 651	343 438	446 365	219 673	277 954
nachrichtlich: Bund	393 308	570 903	250 043	292 786	356 818	428 362	211 783	260 765

1) In der Abgrenzung der Finanzstatistik; ab 1992 ohne Krankenhäuser und Hochschulkliniken mit kaufmännischem Rechnungswesen. Bis 2006 Rechnungsergebnisse; ab 2007 Kassenergebnisse einschließlich Extrahaushalte des Bundes und der Länder und ohne Zweckverbände.– 2) Um Zahlungen von gleicher Ebene bereinigt.– 3) Um Zahlungen von allen Ebenen bereinigt, daher Differenz zur Summe der Länder.

Tabelle 21*

Kassenmäßige Steuereinnahmen
Mio Euro

Jahr	Insgesamt	Darunter: Lohnsteuer[2)], veranlagte Einkommensteuer	Körperschaftsteuer	Steuern vom Umsatz[3)]	Energiesteuer[4)]	Tabaksteuer	Versicherungsteuer	Erbschaftsteuer	Kraftfahrzeugsteuer	Gewerbesteuer[5)]
	Früheres Bundesgebiet[6)]									
1950	10 783	1 991	741	2 550	37	1 104	33	12	178	638
1955	21 636	4 476	1 591	5 796	581	1 309	72	43	372	1 906
1960	34 997	8 725	3 329	8 616	1 362	1 808	111	103	754	3 801
1965	53 922	16 124	4 177	12 687	3 798	2 402	198	162	1 342	5 258
1970	78 809	26 120	4 457	19 717	5 886	3 342	315	267	1 958	6 195
1975	123 767	50 716	5 141	27 652	8 754	4 543	586	271	2 711	10 684
1976	137 065	56 993	6 054	29 890	9 265	4 795	633	541	2 879	11 930
1977	153 103	64 566	8 605	32 050	9 809	5 012	692	458	3 031	13 540
1978	163 154	66 181	10 136	37 460	10 462	5 348	752	479	3 212	13 973
1979	175 283	68 829	11 715	43 054	10 809	5 471	836	515	3 874	14 513
1980	186 617	75 853	10 902	47 779	10 917	5 772	910	520	3 367	14 296
1981	189 341	76 431	10 309	49 999	11 340	5 753	984	558	3 371	13 329
1982	193 627	78 744	10 971	49 962	11 676	6 242	1 042	651	3 420	13 346
1983	202 766	80 357	12 105	54 131	11 933	7 097	1 107	733	3 571	13 388
1984	212 031	83 196	13 453	56 489	12 288	7 378	1 164	802	3 724	14 480
1985	223 537	90 089	16 278	56 153	12 537	7 389	1 266	773	3 758	15 727
1986	231 327	93 113	16 516	56 825	13 111	7 404	1 318	966	4 784	16 355
1987	239 622	99 636	13 821	60 739	13 363	7 417	1 394	1 144	4 277	15 926
1988	249 560	102 613	15 340	63 035	13 821	7 442	1 485	1 228	4 177	17 621
1989	273 810	111 784	17 477	67 224	16 855	7 930	2 142	1 065	4 687	18 767
1990	281 040	109 472	15 385	75 459	17 701	8 897	2 266	1 545	4 251	19 836
	Deutschland									
1991	338 434	130 740	16 217	91 866	24 167	10 018	2 999	1 347	5 631	21 114
1992	374 131	147 686	15 945	101 087	28 206	9 844	4 139	1 548	6 808	22 931
1993	383 019	148 902	14 231	110 595	28 787	9 950	4 750	1 556	7 188	21 610
1994	401 958	149 314	10 004	120 509	32 645	10 362	5 828	1 779	7 245	22 542
1995	416 289	151 700	9 273	119 961	33 176	10 529	7 211	1 816	7 062	21 504
1996	409 032	134 416	15 064	121 283	34 896	10 583	7 335	2 071	7 027	23 458
1997	407 579	130 090	17 009	123 169	33 749	10 816	7 224	2 078	7 372	24 850
1998	425 912	137 737	18 509	127 934	34 090	11 070	7 132	2 458	7 756	25 825
1999	453 068	144 695	22 359	137 157	38 261	11 655	7 115	3 055	7 039	27 060
2000	467 253	147 958	23 575	140 871	41 183	11 443	7 244	2 983	7 014	27 025
2001	446 247	141 397	- 426	138 933	45 011	12 072	7 429	3 070	8 378	24 533
2002	441 704	139 729	2 865	138 195	47 289	13 777	8 327	3 020	7 593	23 490
2003	442 238	137 658	8 276	136 994	49 722	14 093	8 870	3 373	7 336	24 138
2004	442 838	129 288	13 124	137 365	48 380	13 629	8 749	4 283	7 741	28 373
2005	452 080	128 687	16 332	139 713	46 563	14 272	8 752	4 097	8 675	32 129
2006	488 444	140 178	22 898	146 689	46 190	14 386	8 774	3 762	8 937	38 369
2007	538 244	156 803	22 930	169 638	45 309	14 255	10 330	4 204	8 900	40 116
2008	561 183	172 527	21 986	178 674	40 274	12 331	15 668	4 255	9 736	41 038

1) Von 1957 bis 1969 ohne buchmäßige Mehreinnahmen aus Regierungskäufen im Ausland; 1970 ohne, ab 1971 einschließlich Zölle auf Regierungskäufe im Ausland; von 1969 bis 1971 ohne Vergütungen an die Importeure aufgrund des Absicherungsgesetzes; 1973 und 1974 ohne Stabilitätszuschlag und Investitionsteuer.– 2) Ab 1996 um Kindergeld gekürzt.– 3) Bis 1967 Umsatzsteuer, Umsatzausgleichsteuer, Beförderungsteuer; ab 1968 Mehrwertsteuer und Einfuhrumsatzsteuer; 1969 bis 1972 einschließlich Straßengüterverkehrsteuer.– 4) Bis 31.07.2006 Mineralölsteuer. Ab Mai 1999 einschließlich Stromsteuer.– 5) Bis 1979 einschließlich Lohnsummensteuer.– 6) Von 1950 bis 1959 ohne Saarland.

Quelle: BMF

Tabelle 22*

Verschuldung der öffentlichen Haushalte[1]

Jahr	Insgesamt[2]	Kreditnehmer			Ausgewählte Schuldarten		Darlehen von Nichtbanken		Nachrichtlich:
		Bund[3]	Länder	Gemeinden[4]	Anleihen[5]	Direktausleihungen der Kreditinstitute[6]	Sozialversicherung	sonstige[6]	Schuldenstandsquote[7] in vH
	Mio DM								
	Früheres Bundesgebiet								
1950	20 634	7 290	12 844	500	.	465	150	140	*X*
1955	40 983	20 791	15 523	4 670	2 022	3 700	2 019	1 371	*X*
1960	52 759	26 895	14 695	11 169	3 528	11 205	2 667	2 604	*X*
1965	83 667	40 422	17 401	25 844	11 195	25 435	6 591	6 339	*X*
1970	125 890	57 808	27 786	40 295	17 491	59 556	5 725	11 104	*18,6*
1973[8]	167 754	68 393	39 462	59 900	27 378	92 104	14 392 a)	6 222	*18,3*
1975	256 389	114 977	67 001	74 411	40 680	150 139	18 426	7 638	*24,8*
1980	468 612	235 600	137 804	95 208	87 428	305 724	10 570	20 801	*31,7*
1985	760 192	399 043	247 411	113 738	207 787	464 921	9 088	27 273	*41,7*
1986	800 967	421 805	264 351	114 811	251 595	456 259	8 223	25 434	*41,6*
1987	848 816	446 389	284 609	117 818	287 418	461 882	7 502	24 122	*42,6*
1988	903 015	481 139	302 560	119 316	325 356	477 457	7 171	21 125	*43,1*
1989	928 837	497 604	309 860	121 374	352 299	472 947	6 743	19 288	*41,8*
	Deutschland								
1990	1 053 490	599 101	328 787	125 602	430 157	494 059	6 364	20 260	.
1991	1 170 959	653 344	352 346	137 797	501 561	524 832	2 178	26 555	*40,4*
1992	1 342 491	709 753	389 130	151 861	551 470	536 596	2 450	22 609	*42,9*
1993	1 506 431	801 221	433 840	170 140	613 483	575 722	1 602	23 652	*46,9*
1994	1 659 632	829 719	470 702	185 610	685 028	644 459	1 337	28 997	*49,3*
1995	1 993 476	878 180	511 687	194 101	835 748	764 875	1 263	40 621	*55,6*
1996	2 126 321	957 574	558 346	197 589	890 818	836 582	770	39 450	*58,4*
1997	2 215 905	1 019 070	595 471	198 850	939 554	879 021	663	29 907	*59,7*
1998	2 280 174	1 071 575	623 571	198 833	1 015 876	894 456	550	26 073	*60,3*
	Mio Euro								
	Deutschland								
1999	1 199 987	770 343	327 407	102 237	578 669	450 111	281	10 200	*60,9*
2001	1 223 966	760 199	364 559	99 209	604 588	422 440	174	13 110	*58,8*
2003	1 358 137	826 543	423 737	107 857	637 536	396 832	341	34 163	*63,8*
2004	1 430 582	869 372	448 672	112 538	675 321	379 984	430	53 672	*65,6*
2005	1 489 029	901 621	471 375	116 033	707 279	366 978	488	62 765	*67,8*
2006	1 533 697	933 467	481 850	118 380	742 167	356 514	480	71 889	*67,6*
2007	1 540 381	940 088	484 373	115 920	762 221	329 588	476	74 947	*65,1*
2008	1 541 759	950 431	477 396	113 932	762 637	336 845	475	72 685	*65,9*

1) Berechnungen der Deutschen Bundesbank unter Verwendung von Angaben des Statistischen Bundesamtes. Ab 1991 ohne die kaufmännisch buchenden Krankenhäuser.– 2) Ohne Verschuldung der Haushalte untereinander.– 3) Einschließlich der Sondervermögen, wie zum Beispiel ERP-Sondervermögen, Lastenausgleichsfonds, Fonds „Deutsche Einheit", Kreditabwicklungsfonds/Erblastentilgungsfonds, Bundeseisenbahnvermögen, Ausgleichsfonds Steinkohleneinsatz/Entschädigungsfonds.– 4) Einschließlich Verschuldung der kommunalen Zweckverbände und der kommunalen Krankenhäuser.– 5) Einschließlich Bundesschatzbriefe und Bundesobligationen; ohne den Eigenbestand der Emittenten. Ab 1981 ohne Kassenobligationen der Länder mit einer Laufzeit von über 4 Jahren.– 6) Im Wesentlichen Schuldscheindarlehen einschließlich der bei ausländischen Stellen aufgenommenen Darlehen. Sonstige Darlehen von Nichtbanken einschließlich Darlehen von öffentlichen Zusatzversorgungskassen und der Verbindlichkeiten aus der Investitionshilfeabgabe.–
7) Verschuldung der öffentlichen Haushalte in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen. Für das frühere Bundesgebiet bis 1989 nach dem ESVG 1979; Quelle: BMF.– 8) Ab 1973 nach Ausschaltung der Verschuldung der kommunalen Eigenbetriebe einschließlich Verschuldung der kommunalen Zweckverbände.– a) Ab 1973 werden die vorher bei den sonstigen Nichtbanken ausgewiesenen Darlehen von öffentlichen Zusatzversorgungseinrichtungen bei den Sozialversicherungen verbucht.

Quelle: Deutsche Bundesbank

Tabelle 23*

Vermögensbildung und ihre Finanzierung[1]

Mrd Euro

Jahr[1]	Inländische nichtfinanzielle Sektoren						Inländische finanzielle Sektoren zusammen[3)4)]	Übrige Welt	Sektoren insgesamt
	private Haushalte[2]	nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften	Staat			zusammen[3]			
			zusammen[3]	Gebietskörperschaften	Sozialversicherung				
	I. Sparen und Vermögensübertragungen								
1991	135,38	12,47	– 31,96	– 43,41	11,45	115,89	14,83	23,08	153,80
1995	137,68	138,74	–173,33	–166,88	– 6,45	103,09	13,24	23,96	140,29
2000	139,17	– 20,53	– 23,76	– 24,49	0,73	94,88	10,70	35,12	140,70
2006	176,43	43,95	– 41,08	– 45,83	4,75	179,30	32,56	–145,58	66,28
2008	188,94	60,70	– 5,96	– 13,28	7,32	243,68	39,04	–165,20	117,52
	II. Nettoinvestitionen[5] (Sachvermögensbildung)								
1991	58,40	79,03	12,75	12,21	0,54	150,18	3,62	–	153,80
1995	79,97	48,48	6,90	5,64	1,26	135,35	4,94	–	140,29
2000	62,85	73,74	1,38	1,24	0,14	137,97	2,73	–	140,70
2002	37,86	9,74	0,73	0,67	0,06	48,33	– 0,01	–	48,32
2004	32,45	23,17	– 3,98	– 3,90	– 0,08	51,64	– 0,87	–	50,77
2006	36,17	35,38	– 3,73	– 3,49	– 0,24	67,82	– 1,54	–	66,28
2007	42,25	45,44	– 2,52	– 2,17	– 0,35	85,17	– 1,35	–	83,82
2008	52,56	66,77	– 1,23	– 0,87	– 0,36	118,10	– 0,58	–	117,52
	III. Geldvermögensbildung								
1991	142,15	72,04	7,74	– 2,77	10,97	221,93	243,95	60,06	525,94
1995	132,60	55,29	– 11,19	– 3,63	– 7,59	176,70	358,36	120,42	655,48
2000	118,85	265,74	38,55	38,18	0,30	423,14	458,92	438,64	1 320,70
2002	116,98	45,34	– 22,20	– 16,13	– 6,11	140,11	336,20	220,12	696,43
2004	134,45	20,43	– 12,17	– 9,81	– 2,27	142,71	262,52	143,60	548,83
2006	133,83	160,23	12,86	8,81	4,05	306,92	403,50	316,87	1 027,28
2007	116,33	161,35	6,74	– 3,48	10,21	284,42	502,74	425,03	1 212,19
2008	120,12	124,43	62,67	55,13	7,58	307,21	344,76	50,06	702,03
	IV. Außenfinanzierung								
1991	65,72	128,16	51,57	51,97	0,06	245,45	232,74	47,75	525,94
1995	75,81	– 30,69	167,53	167,38	0,12	212,66	350,06	92,77	655,48
2000	43,48	408,27	11,46	11,68	– 0,29	463,20	450,96	406,54	1 320,70
2002	15,73	58,76	56,14	55,39	0,71	130,63	316,60	249,20	696,43
2004	1,05	– 25,00	71,36	72,49	– 1,04	47,41	238,64	262,78	548,83
2006	– 5,47	129,93	48,78	49,72	– 0,94	173,24	369,40	484,64	1 027,28
2007	– 19,27	101,96	10,90	11,08	– 0,19	93,59	458,67	659,93	1 212,19
2008	– 15,38	93,91	66,00	66,14	– 0,10	144,53	305,14	252,36	702,03
	V. Finanzierungssaldo[6]								
1991	76,43	– 56,12 [a]	– 43,83	– 54,74	10,91	– 23,52	11,21	23,08 [a]	–
1995	56,79	85,98 [a]	–178,72	–171,01	– 7,71	– 35,96	8,30	23,96 [a]	–
2000	75,37	–142,52 [a]	27,09	26,50	0,59	– 40,06	7,96	26,70 [a]	–
2002	101,25	– 13,43 [a]	– 78,34	– 71,52	– 6,82	9,48	19,60	– 45,89 [a]	–
2004	133,40	45,43 [a]	– 83,53	– 82,30	– 1,23	95,30	23,88	–106,49 [a]	–
2006	139,30	30,30 [a]	– 35,92	– 40,91	4,99	133,68	34,10	–145,58 [a]	–
2007	135,60	59,38 [a]	– 4,16	– 14,56	10,40	190,82	44,07	–184,52 [a]	–
2008	135,50	30,51 [a]	– 3,33	– 11,01	7,68	162,68	39,62	–165,20 [a]	–

1) In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.– 2) Einschließlich Organisationen ohne Erwerbszweck.– 3) Bei der Summenbildung wurden innersektorale Ströme nicht mit einbezogen.– 4) Banken, Bausparkassen und Geldmarktfonds, sonstige Finanzinstitute, Versicherungen einschließlich Pensions- und Sterbekassen sowie berufsständische Versorgungswerke.– 5) Bruttoinvestitionen abzüglich Abschreibungen.– 6) Finanzierungsüberschuss/-defizit, Sparen und Vermögensübertragungen (netto) abzüglich Nettoinvestitionen und Nettozugang an nichtproduzierten Vermögensgütern.– a) Bei den „nichtfinanziellen Kapitalgesellschaften“: einschließlich statistischer Differenz; beim „Ausland“: ohne statistische Differenz. Zur Methodik siehe „Statistische Sonderveröffentlichung 4; Ergebnisse der gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung für Deutschland 1991 bis 2006“ der Deutschen Bundesbank vom Juli 2007.

Tabelle 24*

Unternehmens- und Vermögenseinkommen der Gesamtwirtschaft[1)]
Mrd Euro

Jahr[2)]	Unternehmens und Vermögenseinkommen[3)]	Saldo der Vermögenseinkommen mit der übrigen Welt	Betriebsüberschuss/Selbstständigeneinkommen									
			zusammen	davon:								
				Kapitalgesellschaften							Staat	private Haushalte und private Organisationen ohne Erwerbszweck
				Betriebsüberschuss	nachrichtlich:							
					empfangene Vermögenseinkommen[4)]	geleistete Vermögenseinkommen[5)]	Unternehmensgewinne	geleistete Ausschüttungen und Entnahmen	reinvestierte Gewinne an die übrige Welt	Primäreinkommen[6)]		
				+	+	–	=	–	–	=		
	Früheres Bundesgebiet											
1980	163,40	2,16	161,24	75,09	122,59	124,98	72,70	60,22	– 0,56	13,04	– 1,46	87,61
1981	167,71	1,88	165,83	75,42	148,48	150,61	73,29	66,73	– 1,55	8,11	– 1,03	91,44
1982	176,84	1,10	175,74	81,96	157,59	159,07	80,48	68,84	– 0,60	12,24	– 0,98	94,76
1983	196,01	3,22	192,79	93,94	149,07	144,77	98,24	72,85	0,31	25,08	– 1,19	100,04
1984	213,69	7,23	206,46	101,08	162,01	154,31	108,78	86,03	– 0,22	22,97	– 1,01	106,39
1985	228,87	7,26	221,61	112,98	164,42	154,33	123,07	95,16	0,28	27,63	– 1,03	109,66
1986	243,97	5,20	238,77	124,49	157,25	146,25	135,49	93,63	0,76	41,10	– 1,01	115,29
1987	238,11	3,69	234,42	115,70	157,76	141,98	131,48	93,99	1,64	35,85	– 0,91	119,63
1988	266,34	9,56	256,78	128,68	170,62	155,04	144,26	89,84	0,08	54,34	– 0,76	128,86
1989	298,84	13,84	285,00	143,60	202,93	193,11	153,42	99,50	1,72	52,20	– 0,66	142,06
1990	327,95	16,80	311,15	159,31	248,78	236,22	171,87	106,79	– 0,80	65,88	– 1,23	153,07
1991	341,57	15,52	326,05	172,31	269,92	250,50	191,73	143,87	1,84	46,02	– 1,01	154,75
	Deutschland											
1991	345,56	13,50	332,06	174,11	300,08	278,39	195,80	158,43	1,84	35,53	– 2,15	160,10
1992	352,61	15,28	337,33	168,24	330,31	309,10	189,45	163,58	– 3,80	29,67	– 2,12	171,21
1993	348,89	9,65	339,24	165,45	319,70	306,99	178,16	160,78	– 2,84	20,22	– 1,75	175,54
1994	379,14	– 0,03	379,17	193,53	323,39	298,76	218,16	201,89	– 0,68	16,95	– 1,16	186,80
1995	400,20	– 2,33	402,53	208,25	323,09	300,86	230,48	190,32	– 1,80	41,96	– 1,24	195,52
1996	411,11	– 0,49	411,60	215,48	324,01	301,06	238,43	189,92	– 3,48	51,99	– 1,51	197,63
1997	427,93	– 4,50	432,43	236,23	342,19	312,08	266,34	215,00	– 0,40	51,74	– 1,58	197,78
1998	433,84	–12,75	446,59	255,29	371,06	325,66	300,69	250,29	– 0,52	50,92	– 1,95	193,25
1999	427,75	–15,08	442,83	257,80	373,31	342,65	288,46	261,31	– 5,15	32,30	– 2,45	187,48
2000	424,37	–10,94	435,31	248,17	451,68	395,21	304,64	293,32	– 5,84	17,16	– 2,63	189,77
2001	440,24	–14,93	455,17	266,72	457,94	403,68	320,98	331,98	–19,74	8,74	– 2,49	190,94
2002	447,80	–23,23	471,03	276,22	426,42	376,48	326,16	309,06	– 6,98	24,08	– 2,16	196,97
2003	467,53	–12,36	479,89	289,50	390,89	349,99	330,40	299,12	– 3,34	34,62	– 2,08	192,47
2004	535,17	21,80	513,37	321,21	404,14	332,35	393,00	299,45	– 4,09	97,64	– 1,93	194,09
2005	564,82	28,20	536,62	339,25	439,19	344,94	433,50	337,19	3,27	93,04	– 2,58	199,95
2006	629,14	49,48	579,66	372,63	497,79	377,96	492,46	372,88	0,08	119,50	– 2,93	209,96
2007	659,40	51,11	608,29	391,49	564,54	435,36	520,67	390,08	– 0,31	130,90	– 3,39	220,19
2008	660,98	42,41	618,57	393,15	592,82	463,48	522,49	409,69	4,34	108,46	– 4,15	229,57

1) In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.– 2) Ab 2006 vorläufige Ergebnisse.– 3) Inländerkonzept.– 4) Zinsen (einschließlich unterstellte Bankgebühren), Ausschüttungen und Entnahmen, Vermögenseinkommen aus Versicherungsverträgen, reinvestierte Gewinne aus der übrigen Welt, Pachteinkommen.– 5) Zinsen, Vermögenseinkommen aus Versicherungsverträgen und Pachteinkommen (ohne Ausschüttungen und Entnahmen).– 6) Nettonationaleinkommen der Kapitalgesellschaften.

Hinweis: Vollständige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 25*

Zahlungsbilanz (Salden)

Jahr	Leistungsbilanz								
	insgesamt	Außenhandel[1]	Ergänzungen zum Außenhandel	Dienstleistungen[2]			Erwerbs- und Vermögenseinkommen	der laufenden Übertragungen	
				insgesamt	darunter: Reiseverkehr[3]	darunter: Transportleistungen		insgesamt	Nettobeitrag zum EU-Haushalt[4]
	Mio DM								
1990	+ 76 411	+105 382	– 3 833	– 26 118	– 39 891	+ 6 026	+ 36 249	– 35 269	– 11 636
1992	– 35 438	+ 33 656	– 1 426	– 44 983	– 48 406	+ 4 723	+ 28 481	– 51 167	– 22 045
1994	– 49 418	+ 71 762	– 1 318	– 62 803	– 60 012	+ 4 964	+ 2 393	– 59 451	– 27 631
1996	– 21 086	+ 98 538	– 4 941	– 64 743	– 62 370	+ 4 805	+ 1 052	– 50 991	– 22 447
1998	– 28 695	+126 970	– 8 917	– 75 053	– 63 456	+ 5 449	– 18 635	– 53 061	– 23 833
	Mio Euro								
2000	– 35 236	+ 59 129	– 9 072	– 49 007	– 37 187	+ 3 385	– 8 335	– 27 949	– 12 743
2002	+ 42 974	+132 789	– 8 553	– 35 727	– 35 552	+ 2 788	– 18 021	– 27 518	– 7 437
2003	+ 40 932	+129 920	– 11 141	– 34 497	– 37 335	+ 1 834	– 15 067	– 28 283	– 9 653
2004	+102 888	+156 095	– 16 447	– 29 339	– 35 302	+ 3 871	+ 18 772	– 27 849	– 8 755
2005	+114 649	+158 179	– 14 036	– 25 680	– 36 319	+ 6 356	+ 24 897	– 28 712	– 9 788
2006	+150 913	+159 049	– 13 107	– 13 986	– 32 772	+ 5 690	+ 46 104	– 27 149	– 8 701
2007	+191 267	+195 349	– 9 818	– 13 312	– 34 324	+ 6 730	+ 50 642	– 31 593	– 11 860
2008	+165 382	+178 507	– 12 101	– 12 682	– 34 646	+ 7 803	+ 44 747	– 33 087	– 12 474

Jahr	Vermögensübertragungen	Kapitalbilanz[5]					Veränderung der Währungsreserven zu Transaktionswerten[8]	Saldo der statistisch nicht aufgliederbaren Transaktionen	Nachrichtlich:
		insgesamt	davon:						Veränderung der Netto-Auslandsaktiva der Bundesbank zu Transaktionswerten[8]
			der Direktinvestitionen[6]	der Wertpapiertransaktionen	des übrigen Kapitalverkehrs				
					zusammen	darunter: Kredite der Kreditinstitute[7]			
	Mio DM								
1990	– 4 975	– 91 282	– 34 371	– 5 754	– 51 158	– 17 860	– 11 611	+ 31 457	– 10 976
1992	– 1 963	+ 69 462	– 32 309	+ 45 905	+ 55 866	+ 81 091	– 52 888	+ 20 827	– 68 745
1994	– 2 637	+ 57 861	– 19 027	– 50 510	+127 399	+141 832	+ 2 846	– 8 653	– 12 242
1996	– 3 283	+ 22 407	– 66 559	+ 86 272	+ 2 694	– 4 769	+ 1 882	+ 79	+ 1 610
1998	+ 1 289	+ 32 810	–113 026	– 4 387	+150 224	+143 960	– 7 128	+ 1 724	– 8 231
	Mio Euro								
2000	+ 6 823	+ 34 186	+153 822	–164 910	+ 39 430	+ 13 760	+ 5 843	– 5 775	+ 48 231
2002	– 211	– 38 447	+ 36 739	+ 66 020	–143 273	–104 082	+ 2 066	– 4 312	– 33 292
2003	+ 310	– 61 758	+ 23 522	+ 52 420	–138 145	–111 605	+ 446	+ 20 514	+ 2 657
2004	+ 436	–122 984	– 24 754	+ 7 645	–107 345	– 89 092	+ 1 470	+ 19 660	– 3 905
2005	– 1 369	–129 634	– 22 879	– 39 172	– 69 764	– 63 221	+ 2 182	+ 16 353	– 22 230
2006	– 253	–174 976	– 55 857	– 18 456	–103 596	–148 484	+ 2 934	+ 24 317	+ 26 069
2007	+ 133	–237 280	– 89 967	+ 66 433	–212 795	–151 508	– 953	+ 45 879	– 56 959
2008	– 91	–205 398	– 92 289	+ 18 309	–129 412	–133 077	– 2 007	+ 40 107	.

1) Spezialhandel nach der amtlichen Außenhandelsstatistik.– 2) Ohne die bereits im cif-Wert der Einfuhr enthaltenen Ausgaben für Fracht- und Versicherungskosten.– 3) Siehe Deutsche Bundesbank, Beiheft 3 zum Monatsbericht (Zahlungsbilanzstatistik), Tabelle I. 4.a.– 4) Siehe Deutsche Bundesbank, Beiheft 3 zum Monatsbericht (Zahlungsbilanzstatistik), Tabelle I. 8.– 5) Kapitalexport (–).– 6) Siehe Tabelle 26*, Fußnote 2.– 7) Lang- und kurzfristige Kredite.– 8) Zunahme (–)/Abnahme (+). Erläuterungen siehe Deutsche Bundesbank, Beiheft 3 zum Monatsbericht (Zahlungsbilanzstatistik).

Quelle: Deutsche Bundesbank

Hinweis: Vollständige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 26*

Kapitalverkehr mit dem Ausland

Jahr	Zusammen[1]	Direkt-investi-tionen[2]	Wert-papier-anlagen und Finanz-derivate[3]	Übriger Kapitalverkehr[4]			
				zu-sammen	darunter:		
					Monetäre Finanz-institute[5]	Unternehmen und Privat-personen	Staat
	Deutsche Nettokapitalanlagen im Ausland (Zunahme/Kapitalausfuhr (-))						
	Mio DM						
1990	– 193 541	– 39 157	– 23 168	– 119 605	– 60 057	– 45 549	– 14 006
1992	– 163 533	– 29 046	– 70 859	– 10 741	+ 7 612	– 6 260	– 12 067
1994	– 88 797	– 30 605	– 65 404	+ 4 366	+ 30 413	– 28 291	+ 1 982
1996	– 190 913	– 76 449	– 55 075	– 61 271	– 60 231	+ 836	– 2 391
1997	– 380 509	– 72 480	– 171 175	– 143 494	– 139 892	+ 1 431	– 5 533
1998	– 584 436	– 156 302	– 269 535	– 151 471	– 136 210	– 10 014	– 5 096
	Mio Euro						
1999	– 334 203	– 102 018	– 179 559	– 65 158	– 42 145	+ 17 563	+ 6 967
2000	– 358 446	– 61 388	– 216 003	– 86 900	– 101 500	– 6 761	– 20 616
2001	– 267 962	– 44 347	– 117 681	– 111 964	– 130 692	– 20 669	+ 15 378
2002	– 256 437	– 20 133	– 64 135	– 174 235	– 132 610	– 12 199	+ 6 580
2003	– 207 360	– 5 158	– 47 758	– 154 888	– 122 369	– 33 478	+ 728
2004	– 269 710	– 16 548	– 111 504	– 143 124	– 121 829	– 20 588	+ 2 143
2005	– 399 492	– 61 027	– 214 938	– 125 709	– 85 808	– 21 001	+ 3 171
2006	– 472 902	– 101 409	– 164 429	– 209 997	– 207 666	– 27 889	+ 1 069
2007	– 695 904	– 131 175	– 231 447	– 332 328	– 224 876	– 50 152	+ 8 426
2008	– 241 260	– 106 813	+ 2 314	– 134 750	– 73 931	– 19 021	+ 2 800
	Ausländische Nettokapitalanlagen im Inland (Zunahme/Kapitaleinfuhr (+))						
	Mio DM						
1990	+ 90 648	+ 4 786	+ 17 414	+ 68 447	+ 42 520	+ 26 858	– 1 626
1992	+ 180 107	– 3 263	+ 116 764	+ 66 606	+ 73 525	+ 9 957	– 2 078
1994	+ 149 505	+ 11 578	+ 14 894	+ 123 033	+ 111 542	+ 11 761	+ 3 232
1996	+ 215 203	+ 9 890	+ 141 347	+ 63 966	+ 55 387	+ 6 029	+ 4 323
1997	+ 387 180	+ 21 233	+ 158 017	+ 207 930	+ 204 335	+ 17 275	– 13 038
1998	+ 610 119	+ 43 276	+ 265 147	+ 301 696	+ 279 294	+ 18 764	+ 49
	Mio Euro						
1999	+ 323 806	+ 52 633	+ 168 091	+ 103 082	+ 95 394	+ 20 933	– 11 256
2000	+ 392 635	+ 215 210	+ 51 093	+ 126 332	+ 115 351	+ 10 041	+ 525
2001	+ 256 168	+ 29 519	+ 156 707	+ 69 942	+ 54 329	+ 12 103	+ 878
2002	+ 217 989	+ 56 871	+ 130 156	+ 30 964	+ 28 454	+ 3 483	– 1 625
2003	+ 145 602	+ 28 679	+ 100 183	+ 16 742	+ 10 708	+ 369	+ 3 682
2004	+ 146 723	– 8 207	+ 119 148	+ 35 780	+ 32 337	+ 10 282	– 4 386
2005	+ 269 857	+ 38 147	+ 175 765	+ 55 945	+ 22 457	+ 32 038	+ 3 555
2006	+ 297 926	+ 45 552	+ 145 973	+ 106 399	+ 59 305	+ 48 588	– 206
2007	+ 458 624	+ 41 211	+ 297 879	+ 119 532	+ 73 218	+ 38 000	– 3 035
2008	+ 35 863	+ 14 525	+ 15 998	+ 5 339	– 58 481	+ 43 263	+ 6 207

1) Einschließlich Veränderung der Währungsreserven.– 2) Als Direktinvestitionen gelten Finanzbeziehungen zu in- und ausländischen Unternehmen, an denen der Investor 10 vH oder mehr (bis Ende 1989: 25 vH oder mehr, von 1990 bis Ende 1998 mehr als 20 vH) der Anteile oder Stimmrechte unmittelbar hält; einschließlich Zweigniederlassungen und Betriebsstätten. Bis Ende 1995 umfassen die Direktinvestitionen Anteile am Kapital einschließlich Rücklagen, Gewinn- und Verlustvorträgen und langfristige Kredite. Als Direktinvestitionen gelten auch alle Anlagen in Grundbesitz. Ab 1996 werden auch kurzfristige Finanzkredite und Handelskredite einbezogen. Weitere Erläuterungen siehe Deutsche Bundesbank, Beiheft 3 zum Monatsbericht (Zahlungsbilanzstatistik).– 3) Aktien einschließlich Genussscheine, Investmentzertifikate (ab 1991 einschließlich thesaurierter Erträge), Anleihen und Geldmarktpapiere.– 4) Finanz- und Handelskredite, Bankguthaben und sonstige Anlagen. – 5) Ohne Bundesbank.

Quelle: Deutsche Bundesbank

Hinweis: Vollständige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 27*

Ausgewählte Zinsen und Renditen[1)]

Prozent p. a.

Jahr	Satz der Einlagefazilität	Lombardsatz/Zinssatz für Spitzenrefinanzierungsfazilität[2)]	Diskontsatz/Basiszinssatz[3)]	Dreimonatsgeld/Fibor/EURIBOR[4)5)]	Renditen festverzinslicher Wertpapiere[6)] im Umlauf befindliche von inländischen Emittenten: insgesamt	Anleihen der öffentlichen Hand zusammen	darunter: Restlaufzeit von über 9 bis 10 Jahren	Eurodollar-Anleihen Luxemburg[7)]
1960	–	5,44	4,44	5,10	6,3	6,4	–	–
1965	–	4,66	3,66	5,14	6,8	7,1	–	–
1970	–	9,02	6,89	9,41	8,2	8,3	–	–
1975	–	5,75	4,50	4,96	8,7	8,5	9,0	10,0
1980	–	8,78	7,17	9,54	8,6	8,5	8,6	12,5
1981	–	9,00	7,50	12,11	10,6	10,4	10,2	14,4
1982	–	8,39	7,06	8,88	9,1	9,0	9,0	14,5
1983	–	5,37	4,21	5,78	8,0	7,9	8,1	12,4
1984	–	5,50	4,25	5,99	7,8	7,8	8,0	12,8
1985	–	5,77	4,31	5,44	6,9	6,9	7,1	11,2
1986	–	5,50	3,59	4,60	6,0	5,9	6,4	8,8
1987	–	4,95	2,99	3,99	5,8	5,8	6,4	9,1
1988	–	4,73	2,92	4,28	6,0	6,1	6,6	9,4
1989	–	6,81	4,81	7,07	7,1	7,0	7,0	9,3
1990	–	8,08	6,00	8,47	8,9	8,8	8,8	9,4
1991	–	9,07	6,85	9,25	8,7	8,6	8,5	8,7
1992	–	9,68	8,19	9,52	8,1	8,0	7,9	7,5
1993	–	8,12	6,96	7,30	6,4	6,3	6,6	6,6
1994	–	6,26	4,82	5,36	6,7	6,7	7,0	7,5
1995	–	5,80	3,93	4,53	6,5	6,5	7,0	7,2
1996	–	4,65	2,65	3,31	5,6	5,6	6,3	6,8
1997	–	4,50	2,50	3,33	5,1	5,1	5,7	6,7
1998	–	4,50	2,50	3,54	4,5	4,4	4,8	5,8
1999	1,75	3,79	2,13	2,97	4,3	4,3	4,7	6,4
2000	3,02	5,02	3,45	4,39	5,4	5,3	5,3	7,3
2001	3,29	5,29	4,05	4,26	4,8	4,7	4,8	6,1
2002	2,22	4,22	2,56	3,32	4,7	4,6	4,8	5,7
2003	1,26	3,26	1,60	2,33	3,7	3,8	4,1	4,5
2004	1,00	3,00	1,14	2,11	3,7	3,7	4,0	4,6
2005	1,02	3,02	1,19	2,19	3,1	3,2	3,4	4,6
2006	1,75	3,75	1,66	3,08	3,8	3,7	3,8	5,3
2007	2,84	4,83	2,95	4,28	4,3	4,3	4,2	5,2
2008	3,01	4,78	3,26	4,63	4,2	4,0	4,0	4,5

1) Durchschnitte; Diskontsatz/Basiszinssatz und Lombardsatz/Zinssatz für Spitzenrefinanzierungsfazilität sind mit den Tagen der Geltungsdauer gewichtet, wobei der Monat zu 30 Tagen angesetzt wird.– 2) Ab 1. August 1990 bis 31. Dezember 1993 zugleich Zinssatz für Kassenkredite; ab 1. Januar 1994 wurden keine Kassenkredite mehr gewährt. Ersetzt ab 1. Januar 1999 gemäß Diskontsatz-Überleitungs-Gesetz (DÜG) in Verbindung mit der Lombardsatz-Überleitungs-Verordnung den Lombardsatz.– 3) Bis 31. Juli 1990 zugleich Zinssatz für Kassenkredite. Ersetzt gemäß DÜG in Verbindung mit der Basiszinssatz-Bezugsgrößen-Verordnung ab 1. Januar 1999 bis zum 31. Dezember 2001 den Diskontsatz. Nach Artikel 4 § 2 Versicherungskapitalanlagen-Bewertungsgesetz (VersKapAG) tritt ab 4. April 2002 an Stelle des Basiszinssatzes gemäß DÜG der Basiszinssatz gemäß § 247 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB).– 4) Die Durchschnittssätze sind als ungewichtetes arithmetisches Mittel aus den innerhalb der Streubreite liegenden Zinsmeldungen errechnet, indem jeweils 5 vH der Meldungen mit den höchsten und den niedrigsten Zinssätzen ausgesondert werden.– 5) Von 1991 bis 1998 „Frankfurt Interbank Offered Rate", ab 1999 „EuroInterbank Offered Rate".– 6) Festverzinsliche Wertpapiere: Inhaberschuldverschreibungen mit einer längsten Laufzeit gemäß Emissionsbedingungen von über vier Jahren, soweit ihre mittlere Restlaufzeit mehr als drei Jahre beträgt. Außer Betracht bleiben Wandelschuldverschreibungen und ähnliche Bankschuldverschreibungen mit unplanmäßiger Tilgung, Null-Kupon-Anleihen, variabel verzinsliche Anleihen und Fremdwährungsanleihen. Die Jahreszahlen sind ungewogene Mittel der Monatszahlen.– 7) Durchschnittsrendite einer Auswahl von Eurodollar-Anleihen mit einer längsten Restlaufzeit von 7 und mehr Jahren. Monatsdurchschnitt berechnet aus täglichen Angaben der Luxemburger Börse.

Quelle: Deutsche Bundesbank

Tabelle 28*

Zinssätze für Neugeschäfte der Banken (MFIs)[1)]

Prozent p.a.[2)]

Zeitraum	Private Haushalte: Einlagen mit vereinbarter Laufzeit bis 1 Jahr	Private Haushalte: Konsumentenkredite[3)] mit anfänglicher Zinsbindung von 1 Jahr	Private Haushalte: Konsumentenkredite[3)] mit anfänglicher Zinsbindung von über 5 Jahren	Private Haushalte: Wohnungsbaukredite[4)] mit anfänglicher Zinsbindung von 1 Jahr	Private Haushalte: Wohnungsbaukredite[4)] mit anfänglicher Zinsbindung von über 5 bis 10 Jahren	Nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften: Einlagen mit vereinbarter Laufzeit bis 1 Jahr	Nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften: Überziehungskredite[5)]	Nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften: Sonstige Kredite mit anfänglicher Zinsbindung von über 5 Jahren[6)7)] bis 1 Mio Euro	Nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften: Sonstige Kredite mit anfänglicher Zinsbindung von über 5 Jahren[6)7)] von über 1 Mio Euro
	Banken in der Europäischen Währungsunion								
2003	2,11	6,84	8,22	3,87	4,94	2,24	5,74	4,88	4,36
2004	1,91	6,84	8,38	3,47	4,81	2,00	5,43	4,68	4,27
2005	1,98	6,74	8,03	3,38	4,17	2,04	5,16	4,21	3,90
2006	2,67	7,24	8,01	4,07	4,43	2,79	5,51	4,39	4,33
2007	3,79	8,03	8,31	5,02	4,91	3,90	6,27	5,05	5,12
2008	4,34	8,60	8,53	5,47	5,12	4,11	6,64	5,38	5,30
2008 1.Vj.	4,14	8,36	8,44	5,26	5,01	4,13	6,57	5,25	5,24
2.Vj.	4,34	8,54	8,45	5,35	5,00	4,27	6,59	5,29	5,43
3.Vj.	4,62	8,81	8,66	5,75	5,26	4,48	6,80	5,55	5,59
4.Vj.	4,26	8,69	8,59	5,52	5,20	3,55	6,60	5,43	4,94
2009 1.Vj.	2,71	8,02	8,48	4,00	4,78	1,74	5,39	4,98	4,23
	Banken in Deutschland								
2003	2,15	5,53	8,62	4,92	5,01	2,20	6,58	5,13	4,66
2004	1,93	5,12	8,97	4,42	4,93	1,94	6,18	4,98	4,64
2005	1,91	5,16	8,77	4,30	4,29	2,01	5,92	4,47	4,11
2006	2,61	5,40	8,78	4,92	4,55	2,79	6,24	4,72	4,52
2007	3,75	5,96	8,89	5,69	4,96	3,88	6,91	5,24	5,20
2008	4,13	5,97	8,65	5,99	5,04	4,04	6,99	5,29	5,40
2008 1.Vj.	4,00	6,17	8,66	5,84	4,96	4,08	7,09	5,19	5,19
2.Vj.	4,19	6,09	8,63	5,97	4,97	4,24	7,01	5,21	5,58
3.Vj.	4,47	6,26	8,79	6,23	5,22	4,43	7,18	5,56	5,71
4.Vj.	3,86	5,35	8,51	5,93	5,00	3,39	6,68	5,19	5,14
2009 1.Vj.	2,02	4,99	8,46	4,51	4,57	1,47	5,68	4,87	4,57
2.Vj.	1,32	4,90	8,24	3,80	4,37	0,81	5,20	4,50	4,54

1) Einlagen mit vereinbarter Laufzeit und sämtliche Kredite außer Überziehungskredite werden als volumengewichtete Durchschnittssätze über alle im Laufe des Berichtsmonats abgeschlossenen Neuvereinbarungen gerechnet; Überziehungskredite werden zeitpunktbezogen zum Ende des Berichtsmonats erfasst. Für weitergehende methodische Erläuterungen über die neue EWU-Zinsstatistik siehe Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, Statistischer Teil, Tabelle VI.5. sowie Aufsatz im Monatsbericht Januar 2004, Seite 47.– 2) Die Effektivzinssätze können grundsätzlich als annualisierte vereinbarte Jahreszinssätze (AVJ) oder als eng definierte Effektivzinssätze ermittelt werden. Beide Berechnungsmethoden umfassen sämtliche Zinszahlungen auf Einlagen und Kredite, jedoch keine eventuell anfallenden sonstigen Kosten. Ein gewährtes Disagio wird als Zinszahlung betrachtet und in die Zinsberechnung einbezogen. Der AVJ und der eng definierte Effektivzinssatz unterscheiden sich in der jeweils zu Grunde liegenden Methode der Annualisierung der Zinszahlungen.– 3) Konsumentenkredite sind Kredite, die zum Zwecke der persönlichen Nutzung für den Konsum von Gütern und Dienstleistungen gewährt werden.– 4) Besicherte und unbesicherte Kredite, die für die Beschaffung von Wohnraum gewährt werden, einschließlich Bauspardarlehen und Bauzwischenfinanzierungen sowie Weiterleitungskredite, die die Meldepflichtigen im eigenen Namen und auf Rechnung ausgereicht haben.– 5) Überziehungskredite sind als Sollsalden auf laufenden Konten definiert. Dazu zählen eingeräumte und nicht eingeräumte Dispositionskredite sowie Kontokorrentkredite.– 6) Kredite, die für sonstige Zwecke, zum Beispiel Geschäftszwecke, Schuldenkonsolidierung, Ausbildung gewährt werden.– 7) Der Betrag bezieht sich jeweils auf die einzelne, als Neugeschäft geltende Kreditaufnahme.

Quelle: Deutsche Bundesbank, EZB

Hinweis: Vollständige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 29*

Auftragseingang im Verarbeitenden Gewerbe[1)]

2005 = 100

Jahr	Wertindex insgesamt	Wertindex Produzenten von Vorleistungsgütern	Wertindex Produzenten von Investitionsgütern[2)]	Wertindex Produzenten von Gebrauchsgütern	Wertindex Produzenten von Verbrauchsgütern	Volumenindex insgesamt	Volumenindex Produzenten von Vorleistungsgütern	Volumenindex Produzenten von Investitionsgütern[2)]	Volumenindex Produzenten von Gebrauchsgütern	Volumenindex Produzenten von Verbrauchsgütern
					Insgesamt					
1991	67,4	70,1	62,0	99,4	90,1	73,7	75,4	69,0	99,0	98,1
1993	59,5	61,7	54,0	93,2	86,2	64,8	68,9	58,1	91,3	91,1
1995	66,5	71,2	59,8	99,8	88,4	70,4	75,3	63,8	97,4	92,7
1997	71,7	75,7	66,4	96,9	89,0	75,6	81,3	69,2	95,4	92,1
1999	76,9	77,0	74,7	98,1	89,2	81,1	84,5	77,1	97,5	91,4
2000	87,9	89,7	85,7	108,1	89,8	90,5	93,5	87,8	107,4	91,2
2001	86,4	85,2	85,6	110,9	92,5	88,1	88,2	86,8	109,7	92,4
2002	86,5	85,3	85,9	108,1	92,4	88,2	89,2	86,3	106,9	92,0
2003	87,3	86,7	86,7	104,3	91,8	88,8	90,3	87,2	102,9	91,3
2004	94,3	95,2	93,6	102,0	92,9	95,3	97,0	94,2	101,6	92,9
2005	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2006	110,7	113,9	109,4	108,4	104,3	108,9	110,1	108,8	108,8	102,7
2007	122,7	124,9	122,9	110,0	112,2	119,4	118,4	121,3	111,2	110,3
2008	115,9	121,6	113,2	103,9	109,9	111,6	113,6	111,1	104,6	106,3
					Inland					
1991	89,8	86,0	86,2	124,7	128,0	97,9	93,5	94,7	123,2	137,9
1993	77,6	74,4	72,3	121,8	122,6	84,0	83,7	76,8	117,3	127,7
1995	84,3	82,4	80,1	121,2	115,9	88,8	87,8	84,1	116,9	119,4
1997	84,0	82,2	80,6	117,4	109,4	88,4	89,6	83,1	113,6	111,9
1999	88,2	83,6	88,6	112,2	106,3	93,1	92,9	90,5	111,2	107,5
2000	96,1	93,7	96,3	119,0	102,1	99,5	99,3	98,3	118,5	102,5
2001	93,8	90,3	94,5	121,6	101,7	96,2	95,0	95,5	120,5	100,0
2002	91,1	88,7	91,0	114,5	98,7	93,2	94,1	91,0	113,2	96,8
2003	91,5	89,2	92,2	109,4	95,6	93,5	93,9	92,5	107,7	93,9
2004	97,1	96,6	97,7	103,9	94,1	98,2	99,3	97,8	103,3	93,4
2005	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2006	109,0	113,3	106,5	111,1	100,9	106,8	108,5	106,1	111,8	100,4
2007	118,4	124,4	115,5	109,3	105,9	114,5	115,8	114,9	110,7	105,5
2008	113,5	122,2	107,9	107,6	103,2	108,8	111,2	107,5	108,6	102,5
					Ausland					
1991	47,1	51,5	43,9	77,0	47,5	51,9	54,9	49,5	78,0	51,8
1993	43,2	47,0	40,4	63,9	45,0	47,4	52,2	44,1	64,6	48,6
1995	50,0	57,6	44,5	77,2	56,6	53,4	60,5	48,3	76,9	60,5
1997	60,4	67,8	55,6	75,8	65,3	63,7	71,6	58,6	76,4	68,3
1999	66,3	69,1	64,1	82,3	69,2	70,0	74,7	66,8	82,0	72,0
2000	80,3	84,8	77,8	96,8	75,5	82,2	86,6	79,8	96,0	77,7
2001	79,5	78,9	78,9	100,1	81,8	80,7	80,1	80,2	99,0	83,2
2002	82,3	81,2	82,0	103,3	85,1	83,6	83,4	82,8	102,5	86,2
2003	83,5	83,6	82,5	99,0	87,3	84,6	86,0	83,1	98,0	88,2
2004	91,7	93,3	90,7	100,0	91,5	92,5	94,2	91,3	99,9	92,3
2005	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2006	112,2	114,6	111,5	105,7	108,1	110,7	112,1	110,6	105,6	105,3
2007	126,4	125,4	128,1	110,8	119,3	123,7	121,5	125,9	111,7	115,7
2008	118,0	120,9	117,0	100,2	117,4	114,0	116,3	113,6	100,7	110,3

1) Ohne Ernährungsgewerbe und Tabakverarbeitung; ohne Kokerei, Mineralölverarbeitung, Herstellung und Verarbeitung von Spalt- und Brutstoffen.– 2) Einschließlich Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen.

Tabelle 30*

Umsatz im Bergbau und im Verarbeitenden Gewerbe[1)]

Wertindex 2005 = 100

Jahr	Ins-gesamt	Bergbau, Gewinnung von Steinen und Erden, Verarbeitendes Gewerbe						
		Bergbau, Gewinnung von Steinen und Erden	Verarbei-tendes Gewerbe	Produzenten von				
				Vor-leistungs- gütern	Investi-tions- gütern	Ge-brauchs- gütern	Ver-brauchs- gütern	Energie[2)]
	Insgesamt							
1995	73,5	137,8	72,9	80,0	61,0	107,1	89,2	61,6
1996	73,5	96,1	73,2	76,1	64,3	102,7	88,9	64,0
1997	77,1	91,8	76,9	80,4	68,7	102,9	89,9	66,5
1999	82,2	82,3	82,2	82,6	78,8	105,6	90,8	65,0
2000	89,7	81,4	89,7	92,1	86,0	110,6	92,5	80,7
2001	91,5	91,6	94,3	91,0	89,6	112,4	95,5	84,0
2002	90,0	90,1	92,6	89,1	88,5	104,7	95,2	79,0
2003	90,0	90,1	92,3	89,7	88,9	99,8	95,1	79,4
2004	95,6	95,7	97,1	96,1	95,5	99,3	97,1	82,2
2005	100	100	100	100	100	100	100	100
2006	107,6	107,7	105,6	111,5	107,2	107,9	103,7	85,8
2007	115,0	115,1	111,2	121,4	115,1	110,2	109,0	102,1
2008	117,8	117,8	111,4	123,5	118,3	109,8	110,5	118,9
	Inland							
1995	89,2	139,3	88,3	94,5	79,1	127,6	98,6	63,4
1996	87,3	95,3	87,1	87,7	81,6	123,3	97,4	66,0
1997	88,3	92,0	88,2	89,8	82,1	120,1	97,4	68,6
1999	91,4	82,2	91,6	91,2	90,9	120,0	97,0	66,9
2000	96,4	81,1	96,6	97,7	94,8	121,7	97,8	82,7
2001	96,1	100,5	97,2	120,9	100,3	83,8	97,5	101,4
2002	92,8	97,2	92,9	109,1	98,8	77,9	94,2	97,7
2003	93,8	96,5	94,1	102,5	97,5	78,5	93,6	96,6
2004	98,2	99,6	98,4	99,6	98,3	81,1	97,1	99,0
2005	100	100	100	100	100	100	100	100
2006	104,2	105,9	103,9	108,0	102,3	83,6	105,4	102,8
2007	109,5	111,3	108,9	107,4	106,1	100,5	110,6	106,1
2008	113,9	111,4	113,0	108,5	106,5	118,6	113,7	106,3
	Ausland							
1995	52,0	111,2	51,9	58,6	46,2	72,0	58,6	33,6
1996	54,5	108,5	54,4	59,1	50,2	67,1	61,5	32,1
1997	61,6	88,2	61,6	66,5	57,7	73,2	65,6	33,3
1999	69,5	81,2	69,4	70,0	68,8	80,5	70,7	35,0
2000	80,3	86,1	80,3	83,8	78,8	91,5	75,4	48,7
2001	80,2	99,1	80,0	86,9	83,7	84,8	84,2	85,4
2002	83,2	99,1	83,1	97,2	84,5	85,7	86,1	85,5
2003	87,2	95,6	87,4	93,9	85,5	86,5	88,0	85,1
2004	93,2	99,8	93,8	100,0	93,8	94,6	95,3	93,9
2005	100	100	100	100	100	100	100	100
2006	108,0	107,1	105,4	110,0	110,6	109,1	110,8	108,7
2007	117,8	114,0	112,5	120,4	120,8	117,7	119,5	117,6
2008	122,5	109,4	113,1	122,0	122,9	117,9	118,5	118,2

1) Betriebe mit im Allgemeinen 50 Beschäftigten und mehr nach der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008).– 2) Die Angaben der Betriebe des Abschnittes D der WZ 2008, die klassifikatorisch auch der Hauptgruppe Energie zuzurechnen wären, sind nicht enthalten.

Hinweis: Vollständige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 31*

Index der Nettoproduktion im Produzierenden Gewerbe[1)]

Jahr	Insgesamt	Davon: Produzierendes Gewerbe ohne Bauhauptgewerbe	Industrie zusammen	Industrie davon: Vorleistungs-[2)] güterproduzenten	Investitions-[3)] güterproduzenten	Gebrauchs- güterproduzenten	Verbrauchs-[4)] güterproduzenten	Energie[5)]	Bauhauptgewerbe	Nachrichtlich: Verarbeitendes Gewerbe[6)]	darunter: ausgewählte Zweige: Maschinenbau	Büromaschinen, DV[7)]	Fahrzeugbau
	Deutschland												
Gewicht 2005	*100*	*94,44*	*85,69*	*33,96*	*35,37*	*2,78*	*13,58*	*8,76*	*5,56*	*85,86*	*12,48*	*10,83*	*14,07*
1991	89,1	86,8	86,2	83,5	80,0	134,3	99,4	92,5	127,0	85,2	91,1	70,8	70,3
1995	86,3	82,2	81,2	82,7	71,9	114,0	94,6	91,2	155,0	80,5	78,5	65,6	63,2
1997	87,6	84,4	83,5	85,8	74,9	109,6	94,5	93,3	139,2	82,9	81,8	69,8	67,2
1999	91,9	89,2	88,7	89,8	82,5	112,8	96,7	94,6	136,3	88,2	85,5	77,0	78,9
2000	95,9	93,8	93,6	94,4	89,6	116,0	97,2	95,5	130,6	93,3	91,7	87,3	85,9
2001	95,2	93,7	93,6	93,4	91,3	115,3	96,2	93,7	120,5	93,4	93,2	88,5	89,2
2003	94,1	93,1	92,8	93,0	91,1	99,4	95,3	96,4	110,7	92,6	90,3	85,7	92,7
2005	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2006	105,3	105,3	105,8	107,1	106,0	107,3	101,7	101,0	105,3	105,8	107,5	112,9	103,4
2007	111,2	111,4	112,8	114,2	114,5	108,2	105,4	98,2	108,4	112,4	119,0	124,0	109,8
2008	111,9	112,1	113,8	114,5	117,3	104,5	104,6	95,8	109,1	113,5	124,9	129,3	107,5
	Früheres Bundesgebiet												
Gewicht 2000	*100*	*93,63*	*85,08*	*34,23*	*31,85*	*3,77*	*15,24*	*8,55*	*6,37*	*85,61*	*13,01*	*13,44*	*12,46*
1995	89,9	88,3	87,1	88,0	79,8	99,0	97,1	100,2	114,3	87,2	87,8	75,8	72,5
1997	91,2	90,5	89,3	91,0	83,4	94,4	96,8	102,2	101,7	89,4	91,4	79,8	77,5
1999	95,7	95,3	94,7	95,2	91,7	97,2	99,3	100,8	101,9	94,7	94,0	88,6	91,3
2000	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2001	99,1	99,4	99,7	98,6	101,5	99,4	98,1	96,8	94,0	99,7	101,4	100,8	103,7
2003	97,3	97,9	97,8	97,3	100,8	85,9	95,5	99,3	87,9	97,8	97,0	97,7	108,4
2005	103,6	105,2	105,4	105,4	110,1	87,7	100,1	102,4	80,6	105,5	106,4	114,2	115,4
2006	108,9	110,6	111,4	112,0	116,9	93,7	102,7	102,2	85,7	111,4	114,2	128,7	118,4
2007	114,6	116,3	118,0	118,6	126,6	94,5	104,7	99,6	88,5	118,0	125,4	140,9	125,2
2008	115,5	117,3	119,2	118,7	129,9	91,4	105,1	97,7	89,8	119,3	131,6	147,7	122,8
	Neue Bundesländer und Berlin-Ost												
Gewicht 2000	*100*	*78,36*	*64,31*	*25,59*	*17,83*	*2,53*	*18,36*	*14,05*	*21,64*	*68,36*	*6,01*	*7,75*	*5,70*
1995	87,8	75,6	71,6	66,7	78,5	63,9	72,9	93,6	132,3	71,2	77,7	47,9	84,5
1997	91,4	83,0	82,2	78,9	81,8	76,0	87,9	86,8	121,9	80,3	86,5	65,7	76,0
1999	97,5	93,4	92,7	90,6	93,3	91,8	95,0	96,7	112,2	92,5	93,2	81,2	91,6
2000	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2001	100,5	103,8	104,8	103,7	107,2	106,4	103,8	99,1	88,5	104,5	106,0	114,0	108,8
2003	104,3	111,7	113,6	120,2	111,1	97,3	109,1	102,8	77,9	112,9	104,9	141,8	119,7
2005	108,1	119,1	121,3	122,4	122,7	97,6	121,7	108,8	68,5	121,4	112,2	147,0	149,4
2006	113,9	126,0	130,0	143,0	134,2	105,4	111,1	108,1	70,0	129,2	125,9	189,7	162,2
2007	121,2	135,1	141,7	161,6	148,5	103,4	112,6	104,8	71,1	140,1	139,3	233,9	181,5
2008	122,8	137,4	145,2	166,8	157,5	104,4	108,8	101,8	70,1	142,8	155,5	248,9	182,0

1) Nach der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008).– 2) Einschließlich Erzbergbau, Gewinnung von Steinen und Erden.– 3) Einschließlich Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen.– 4) Einschließlich Druckgewerbe.– 5) Energieversorgung sowie insbesondere Kohlenbergbau, Gewinnung von Erdöl und Erdgas, Mineralölverarbeitung.– 6) Industrie einschließlich Kokerei, Mineralölverarbeitung, Spalt- und Brutstoffen und ohne Erzbergbau, Gewinnung von Steinen und Erden, sonstiger Bergbau.– 7) Einschließlich Elektrotechnik, Feinmechanik und Optik.

Hinweis: Vollständige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 32*

Beschäftigte, geleistete Arbeitsstunden und Entgelte im Bergbau und im Verarbeitenden Gewerbe[1)]

Jahr	Ins-gesamt	Bergbau, Gewinnung von Steinen und Erden, Verarbeitendes Gewerbe						
		Bergbau, Gewinnung von Steinen und Erden	Verarbei-tendes Gewerbe	Produzenten von				
				Vor-leistungs-	Investi-tions-	Ge-brauchs-	Ver-brauchs-	Energie[2)]
				gütern				
	Beschäftigte Tausend Personen							
1995	6 778	186	6 593	2 598	2 415	374	1 219	173
1997	6 311	148	6 163	2 410	2 287	333	1 141	140
1999	6 368	129	6 239	2 357	2 374	320	1 197	121
2000	6 375	118	6 257	2 364	2 388	314	1 197	111
2001	6 393	108	6 285	2 382	2 425	310	1 173	102
2002	6 209	100	6 109	2 312	2 388	295	1 118	96
2003	6 133	97	6 036	2 273	2 382	278	1 109	91
2004	6 015	92	5 924	2 227	2 359	259	1 085	86
2005	5 928	86	5 842	2 198	2 332	248	1 068	82
2006	5 221	66	5 155	1 911	2 118	218	899	76
2007	5 306	64	5 241	1 952	2 166	218	895	74
2008	5 104	72	5 032	1 950	2 111	187	780	76
	Geleistete Arbeitsstunden[3)] Mio							
1995	10 670	270	10 400	4 168	3 752	565	1 944	243
1997	9 861	212	9 649	3 839	3 518	496	1 818	194
1999	9 979	188	9 792	3 766	3 646	485	1 916	168
2000	9 992	165	9 827	3 786	3 674	475	1 909	148
2001	9 870	151	9 719	3 751	3 668	459	1 858	136
2002	9 479	140	9 339	3 617	3 546	431	1 760	127
2003	9 344	138	9 206	3 519	3 587	407	1 702	129
2004	9 322	134	9 188	3 509	3 618	389	1 681	125
2005	9 184	127	9 057	3 465	3 575	375	1 650	120
2006	8 119	94	8 025	3 025	3 255	333	1 395	112
2007	8 282	91	8 191	3 090	3 360	335	1 389	109
2008	7 888	107	7 782	3 058	3 216	283	1 222	109
	Entgelte Mio Euro							
1995	17 651	487	17 164	6 679	6 846	878	2 772	477
1997	17 241	417	16 824	6 465	6 824	818	2 710	424
1999	17 937	368	17 569	6 431	7 404	818	2 905	379
2000	18 428	350	18 078	6 630	7 637	818	2 979	364
2001	18 867	321	18 546	6 820	7 911	821	2 974	342
2002	18 684	293	18 390	6 754	7 958	793	2 860	318
2003	18 827	286	18 540	6 747	8 130	757	2 888	304
2004	18 833	277	18 557	6 728	8 212	723	2 875	295
2005	18 838	268	18 570	6 742	8 248	704	2 853	291
2006	17 575	201	17 374	6 154	7 994	645	2 521	262
2007	18 286	192	18 094	6 439	8 360	677	2 553	257
2008	16 125	223	15 902	5 937	7 372	516	2 042	258

1) Betriebe mit im Allgemeinen 50 Beschäftigten und mehr (bis Dezember 2005: 20 Beschäftigten und mehr) nach der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2003 (WZ 2003). Ab Januar 2003 wurde der Berichtskreis um eine größere Anzahl von Betrieben erweitert. Ab Januar 2008 nach der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008), dadurch nur bedingt mit den Vorjahren vergleichbar.– 2) Die Angaben der Betriebe des Abschnitts E der WZ 2003, die klassifikatorisch auch der neuen Hauptgruppe Energie zuzurechnen wären, sind nicht enthalten.– 3) Bis 2002: geleistete Arbeiterstunden je beschäftigten Arbeiter multipliziert mit den Beschäftigten. Ab 2003: Arbeitsstunden aller Beschäftigten.

Tabelle 33*

Kapazitätsauslastung[1] im Verarbeitenden Gewerbe

Zeitraum[2]	Verarbeitendes Gewerbe	Verarbeitendes Gewerbe ohne Ernährungsgewerbe	Vorleistungs-	Investitions-	Gebrauchs-	Verbrauchs-	Konsum-
			güterproduzenten				
2002	82,0	82,3	80,1	85,4	80,1	79,4	79,6
2003	81,9	82,1	80,2	85,1	79,2	79,3	79,3
2004	83,2	83,6	82,3	86,4	78,3	79,9	79,6
2005	82,8	83,3	81,6	86,7	79,2	79,1	79,1
2006	85,8	86,7	85,5	89,5	83,8	79,8	80,7
2007	87,2	88,0	86,0	91,8	85,0	80,9	81,8
2008	86,1	87,0	84,5	91,1	83,1	80,1	80,8
2009	73,1	72,6	71,3	71,9	76,5	77,9	77,6
2002 Jan	82,4	82,6	80,4	85,3	83,2	80,4	81,1
Apr	81,8	82,2	79,9	85,4	79,5	79,0	79,1
Jul	82,3	82,6	80,6	85,8	78,8	79,2	79,1
Okt	81,6	81,9	79,6	85,0	78,9	79,0	79,0
2003 Jan	82,3	82,5	80,7	85,6	79,6	79,4	79,4
Apr	82,0	82,4	80,6	85,2	79,3	78,2	78,5
Jul	81,2	81,4	79,5	84,0	77,8	79,3	78,9
Okt	82,0	82,2	79,9	85,5	80,1	80,4	80,3
2004 Jan	83,0	83,4	81,9	86,1	78,4	80,7	80,2
Apr	83,6	84,1	82,8	86,9	78,8	80,3	79,9
Jul	83,4	83,9	82,8	86,8	78,2	79,3	79,0
Okt	82,6	83,0	81,6	85,9	77,9	79,4	79,1
2005 Jan	83,2	83,7	82,4	86,4	79,6	79,8	79,8
Apr	82,5	83,0	81,2	86,6	77,1	79,0	78,6
Jul	82,7	83,1	80,8	86,9	80,0	79,2	79,4
Okt	82,9	83,5	81,8	86,8	79,9	78,2	78,6
2006 Jan	84,2	85,0	83,7	88,3	79,5	78,4	78,7
Apr	85,9	86,5	85,3	89,6	84,1	80,1	81,0
Jul	86,6	87,6	86,5	90,1	84,6	80,3	81,3
Okt	86,6	87,5	86,3	90,0	86,8	80,4	81,8
2007 Jan	87,2	88,3	86,7	91,6	89,0	79,1	81,3
Apr	88,1	89,0	87,5	92,5	85,7	81,3	82,3
Jul	86,9	87,6	85,7	91,3	82,7	81,5	81,7
Okt	86,4	87,2	84,2	91,7	82,4	81,5	81,7
2008 Jan	87,3	88,3	85,3	93,3	83,2	80,3	81,0
Apr	87,2	88,2	85,6	92,6	84,1	81,1	81,7
Jul	85,9	86,9	84,5	91,0	83,0	79,7	80,4
Okt	83,8	84,4	82,5	87,4	81,9	79,4	79,9
2009 Jan	76,3	76,1	74,1	77,5	73,4	79,2	77,9
Apr	71,3	70,6	69,0	69,7	76,8	77,6	77,4
Jul	71,7	71,2	69,6	70,0	79,6	77,6	78,1
Okt	72,9	72,6	72,6	70,5	76,1	77,3	77,0

1) Betriebliche Vollausnutzung = 100 vH.– 2) Saisonbereinigt.

Quelle: ifo

Hinweis: Vollständige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 34*

Baugenehmigungen im Hochbau

Jahr[1]	Rauminhalt[2]				veranschlagte Kosten der Bauwerke[3]			
	insgesamt	Wohngebäude	Nichwohngebäude		insgesamt	Wohngebäude	Nichtwohngebäude	
			nicht-öffentliche Bauherren[4]	öffentliche Bauherren[5]			nicht-öffentliche Bauherren[4]	öffentliche Bauherren[5]
	1 000 cbm				Mio Euro			
	Früheres Bundesgebiet							
1950	.	140 665	.	.	.	2 681	.	.
1955	309 971	195 519	114 452		7 919	5 145	2 774	
1960	392 427	234 427	158 000		14 056	8 821	5 235	
1965	441 164	259 257	137 138	44 769	22 946	14 589	4 849	3 507
1970	497 264	266 573	184 841	45 850	30 196	18 166	7 822	4 208
1975	384 504	190 694	141 211	52 599	37 974	20 698	9 613	7 663
1976	374 089	210 227	128 309	35 553	37 252	23 692	8 466	5 093
1977	353 043	205 056	118 581	29 406	36 460	23 915	7 993	4 553
1978	421 217	247 614	137 520	36 083	45 265	30 259	9 405	5 601
1979	395 667	227 956	137 349	30 362	45 840	30 676	9 830	5 334
1980	389 153	215 351	141 121	32 681	49 412	31 558	11 359	6 495
1981	343 740	189 110	125 895	28 735	47 713	30 605	11 090	6 018
1982	305 900	165 352	117 185	23 363	45 496	28 647	11 523	5 326
1983	364 486	202 712	141 847	19 927	55 269	35 985	14 294	4 990
1984	279 231	159 632	102 491	17 108	44 081	29 306	10 340	4 435
1985	252 933	125 018	109 684	18 231	39 089	23 313	10 976	4 799
1986	257 004	116 709	120 717	19 578	40 197	21 966	12 794	5 438
1987	252 091	107 700	123 619	20 772	39 395	20 578	13 107	5 710
1988	275 773	120 721	133 898	21 154	45 122	23 517	15 035	6 571
1989	320 196	145 684	156 196	18 316	51 290	28 591	17 417	5 283
1990	370 394	181 361	169 424	19 609	63 263	37 095	19 864	6 304
1991	372 057	179 517	173 169	19 371	66 996	38 896	21 451	6 650
1992	387 406	204 799	163 578	19 029	76 313	46 347	23 183	6 783
1993	398 048	232 374	146 297	19 377	83 987	55 097	22 194	6 697
	Deutschland							
1994	556 997	313 709	218 266	25 022	120 686	77 649	33 555	9 483
1995	500 695	271 965	204 887	23 843	111 505	70 876	31 710	8 919
1996	473 309	254 195	197 970	21 144	105 345	67 785	29 397	8 162
1997	448 725	243 746	183 455	21 524	99 148	64 662	25 926	8 561
1998	456 313	233 929	198 869	23 515	96 273	62 034	25 399	8 840
1999	451 948	225 995	204 209	21 744	92 066	58 967	25 398	7 700
2000	408 887	186 511	200 398	21 978	81 103	48 574	24 932	7 597
2001	386 507	160 252	206 040	20 215	74 428	41 782	25 260	7 386
2002	347 334	156 267	170 727	20 340	69 975	40 844	21 763	7 368
2003	348 534	173 031	157 175	18 328	70 747	44 731	19 408	6 608
2004	318 332	152 997	147 464	17 871	63 449	40 006	17 141	6 302
2005	299 485	135 123	146 577	17 785	58 052	35 329	16 417	6 306
2006	329 302	138 539	175 185	15 578	61 610	36 759	19 206	5 645
2007	309 145	97 018	196 473	15 654	54 710	27 115	21 472	6 123
2008	342 054	92 483	231 063	18 508	59 005	26 707	25 184	7 114

1) Von 1950 bis 1959 ohne Saarland und Berlin (West).– 2) Ab 1963 nur Neubau und Wiederaufbau (einschließlich Umbau ganzer Gebäude).– 3) Alle Baumaßnahmen.– 4) Unternehmen und private Haushalte.– 5) Gebietskörperschaften einschließlich Sozialversicherungen und Organisationen ohne Erwerbszweck.

Hinweis: Vollständige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 35*

Auftragseingang im Bauhauptgewerbe nach Bauarten[1)]

2005 = 100

Wertindex

Jahr	insgesamt	Hochbau zusammen	Hochbau Wohnungsbau	Hochbau gewerblicher Hochbau[2)]	Hochbau öffentlicher Hochbau[3)]	Tiefbau zusammen	Tiefbau Straßenbau	Tiefbau gewerblicher Tiefbau[2)]	Tiefbau öffentlicher Tiefbau[3)]
	Deutschland 2005 = 100								
1991	140,5	160,9	151,7	168,9	155,0	119,2	103,8	113,6	143,6
2000	135,4	153,9	175,6	146,2	130,7	116,1	108,0	114,1	128,0
2002	120,0	124,3	127,7	124,1	117,6	115,5	107,9	119,9	120,3
2005	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2008	113,6	115,0	94,5	128,4	116,7	112,2	117,1	116,0	102,4
	Früheres Bundesgebiet ohne Berlin 2000 = 100								
1991	115,5	113,6	100,1	119,8	129,7	118,3	110,0	119,2	125,6
2000	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2002	92,0	86,5	80,4	89,4	93,6	100,0	100,9	107,2	93,0
2005	77,9	71,4	66,6	72,9	80,6	87,4	95,2	90,7	76,9
2008	89,6	82,2	60,7	94,8	98,5	100,4	114,9	106,3	81,2
	Neue Bundesländer und Berlin 2000 = 100								
1991	66,5	72,4	44,5	97,1	86,2	59,8	60,0	52,0	68,4
2000	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2002	79,4	63,9	51,5	69,5	81,4	98,3	97,5	100,4	97,0
2005	62,7	45,9	30,5	53,3	67,0	83,0	86,2	81,1	81,6
2008	68,3	52,7	34,8	64,4	67,9	87,3	92,5	91,7	76,5

Volumenindex

Jahr	insgesamt	Hochbau zusammen	Hochbau Wohnungsbau	Hochbau Hochbau[4)] ohne Wohnungsbau	Tiefbau zusammen	Tiefbau Straßenbau	Tiefbau Tiefbau[5)] ohne Straßenbau
	Deutschland 2005 = 100						
1991	152,5	175,5	165,5	165,5	128,6	109,1	140,2
2000	137,1	155,0	174,7	144,7	118,5	108,7	124,4
2002	122,7	126,9	128,9	125,9	118,2	107,9	124,4
2005	100	100	100	100	100	100	100
2008	102,6	104,2	86,2	113,6	101,0	104,8	98,7
	Früheres Bundesgebiet ohne Berlin 2000 = 100						
1991	126,2	125,6	112,1	133,8	127,1	117,6	132,0
2000	100	100	100	100	100	100	100
2002	92,6	87,3	81,4	91,0	100,2	100,5	100,0
2005	77,2	70,9	67,1	73,3	86,4	95,7	81,5
2008	79,4	73,1	55,4	84,1	88,5	102,1	81,2
	Neue Bundesländer und Berlin 2000 = 100						
1991	67,0	74,0	46,8	95,2	59,2	57,8	60,0
2000	100	100	100	100	100	100	100
2002	80,7	65,6	52,7	74,5	99,0	96,3	100,4
2005	60,7	45,3	30,2	55,9	79,4	83,1	77,5
2008	58,9	46,3	31,0	57,0	74,2	78,7	71,9

1) „Hoch- und Tiefbau“ sowie „Vorbereitende Baustellenarbeiten“ nach der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2003 (WZ 2003).– 2) Gewerblicher und industrieller Bau für Unternehmen, Bauten für Unternehmen der Deutschen Bahn AG, Deutschen Post AG, Deutschen Postbank AG, Deutschen Telekom AG; der landwirtschaftliche Bau ist im gewerblichen Hochbau enthalten.– 3) Gebietskörperschaften, Organisationen ohne Erwerbszweck.– 4) Gewerblicher und öffentlicher Hochbau.– 5) Gewerblicher und öffentlicher Tiefbau.

Hinweis: Vollständige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 36*

Umsatz, Beschäftigte, geleistete Arbeitsstunden und Produktion im Bauhauptgewerbe[1)]

Jahr	Umsatz[2)] insgesamt	Wohnungsbau	gewerblicher Bau[3)]	öffentlicher Bau und Straßenbau	Beschäftigte[4)]	Geleistete Arbeitsstunden[5)]	Nettoproduktionsindex[6)]
	Mio Euro				Tausend	Mio	
	Deutschland 2005 = 100						
1991	87 039	24 801	33 698	26 588	1 282	1 599	127,0
1995	118 825	40 977	43 941	31 913	1 412	1 734	155,0
1997	109 170	40 240	37 715	29 597	1 221	1 480	139,2
1999	105 350	38 151	36 398	29 231	1 110	1 362	136,3
2001	92 685	29 195	34 619	27 531	954	1 125	120,5
2002	87 171	27 483	32 127	26 367	880	1 019	115,8
2003	84 269	27 455	30 066	25 659	814	951	110,7
2004	79 923	26 499	28 166	24 163	767	887	106,0
2005	75 405	24 460	26 809	23 037	717	816	100
2006	82 394	26 954	29 944	24 273	710	838	105,3
2007	81 907	25 379	30 640	24 680	720	854	108,4
2008	86 839	25 912	33 910	25 818	712	844	109,1
	Früheres Bundesgebiet ohne Berlin 2000 = 100						
1991	70 847	21 091	27 301	21 204	865	1 174	.
1995	80 708	29 332	28 018	21 939	929	1 188	114,3
1997	74 080	27 614	25 019	20 290	804	1 008	101,7
1999	75 063	27 771	25 831	20 253	751	949	101,9
2000	73 458	26 460	25 766	20 056	726	914	100
2002	65 990	21 792	24 437	18 830	637	758	92,0
2003	63 491	21 888	22 435	18 322	592	706	87,9
2004	60 732	21 398	21 081	17 373	561	663	85,2
2005	57 878	20 282	20 033	16 684	528	612	80,6
2006	63 614	22 487	22 310	17 822	526	634	85,7
2007	63 356	20 798	23 238	18 332	533	648	88,5
2008	67 906	21 261	26 250	19 431	531	646	89,8
	Neue Bundesländer und Berlin 2000 = 100						
1991	16 192	3 710	6 396	5 384	418	425	.
1995	38 117	11 646	15 923	9 974	482	617	132,3
1997	35 090	12 626	12 695	9 308	418	525	121,9
1999	30 287	10 379	10 567	8 978	358	454	112,2
2000	26 690	8 270	9 466	8 623	323	397	100
2002	21 181	5 691	7 690	7 537	243	288	81,2
2003	20 777	5 568	7 631	7 337	222	268	77,9
2004	19 190	5 101	7 084	6 790	206	245	73,2
2005	17 526	4 178	6 776	6 353	189	222	68,5
2006	18 780	4 467	7 634	6 451	185	222	70,0
2007	17 339	4 581	6 190	6 348	186	224	71,1
2008	17 734	4 652	6 461	6 388	181	217	70,1

1) „Hoch- und Tiefbau“ sowie „Vorbereitende Baustellenarbeiten“ nach der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2003 (WZ 2003).– 2) Nur baugewerblicher Umsatz.– 3) Einschließlich landwirtschaftlicher Tiefbau; Deutsche Bahn AG, Deutsche Telekom AG, Deutsche Post AG und Deutsche Postbank AG.– 4) Einschließlich der unbezahlt mithelfenden Familienangehörigen.– 5) Von Inhabern, Angestellten, Arbeitern und Auszubildenden auf Bauhöfen und Baustellen.– 6) Für Nettoproduktion: Früheres Bundesgebiet einschließlich Berlin-West; neue Bundesländer einschließlich Berlin-Ost. Aufgrund methodischer Änderungen (Umstellung des Basisjahres) kein Nachweis für die Jahre 1991 bis 1994.

Hinweis: Vollständige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 37*

Außenhandel (Spezialhandel)[1]

Jahr[2]	Tatsächliche Werte		Volumen[3]		Durchschnittswerte		Terms of Trade[4]
	Ausfuhr	Einfuhr	Ausfuhr	Einfuhr	Ausfuhr	Einfuhr	
	Mio Euro				Basisjahr = 100[5]		
	Früheres Bundesgebiet						
1950	4 275	5 815	.	.	.	.	.
1955	13 149	12 512	25 591	18 642	51,4	67,1	76,6
1960	24 514	21 844	43 734	36 591	56,1	59,7	94,0
1970	64 053	56 041	105 954	108 310	60,5	51,7	117,0
1975	113 297	94 238	132 030	126 127	85,8	74,7	114,9
1976	131 219	113 595	156 627	148 600	83,8	76,4	109,7
1977	139 897	120 245	162 865	151 945	85,9	79,1	108,6
1978	145 671	124 605	168 064	162 288	86,7	76,8	112,9
1979	160 785	149 318	176 136	174 595	91,3	85,5	106,8
1980	179 120	174 545	179 120	174 545	100	100	100
1981	202 931	188 758	190 927	165 876	106,3	113,8	93,4
1982	218 701	192 483	197 172	168 050	110,9	114,5	96,9
1983	221 022	199 502	196 611	174 773	112,4	114,1	98,5
1984	249 624	222 032	214 624	183 796	116,3	120,8	96,3
1985	274 648	237 143	227 308	191 442	120,8	123,9	97,5
1986	269 125	211 544	230 326	203 242	116,8	104,1	112,2
1987	269 644	209 446	236 951	214 130	113,8	97,8	116,4
1988	290 237	224 769	252 714	227 720	114,8	98,7	116,3
1989	327 759	258 951	273 241	244 302	120,0	106,0	113,2
1990	328 651	281 532	277 131	272 449	118,6	103,3	114,8
1991	331 503	323 675	281 242	308 079	117,9	105,1	112,2
	Deutschland						
1991	340 425	329 228	340 425	329 228	100	100	100
1992	343 180	325 972	350 393	337 420	97,9	96,6	101,3
1993	321 289	289 644	336 515	312 950	95,5	92,6	103,1
1994	353 084	315 444	372 562	345 674	94,8	91,3	103,8
1995	X	X	406 210	366 535	94,3	92,7	101,7
1995	383 232	339 618	383 274	339 592	100	100	100
1996	403 377	352 995	412 276	359 975	97,9	98,1	99,8
1997	454 342	394 794	462 632	392 242	98,2	100,7	97,6
1998	488 371	423 452	500 068	430 821	97,7	98,4	99,3
1999	510 008	444 797	531 720	459 656	95,9	96,8	99,6
2000	X	X	599 795	505 052	99,6	106,4	93,2
2000	597 440	538 311	597 396	538 510	100	100	100
2001	638 268	542 774	628 287	544 548	101,6	99,7	101,9
2002	651 320	518 532	657 379	544 853	99,1	95,2	104,2
2003	664 455	534 534	687 699	594 396	96,7	90,0	107,5
2004	733 456	577 375	767 046	647 761	95,6	89,1	107,3
2005	X	X	818 525	686 129	96,0	91,2	105,4
2005	786 266	628 087	786 255	628 210	100	100	100
2006	893 042	733 994	886 063	708 022	100,8	103,7	97,2
2007	965 236	769 887	936 920	730 409	103,0	105,4	97,7
2008	994 870	818 621	954 239	747 588	104,2	109,4	95,3

1) Ausfuhr fob (free on board), Einfuhr cif (cost, insurance, freight). Ergebnisse ab 1993 durch Änderung in der Erfassung des Außenhandels mit größerer Unsicherheit behaftet. Ab 1995 einschließlich Zuschätzungen von Anmeldeausfällen in der Intrahandelsstatistik. Ausführliche Erläuterungen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 7, Reihe 1, Monatshefte, Seiten 8 und 13.– 2) Bis 1959 ohne Saarland.– 3) Werte bewertet mit den Durchschnittswerten des Jahres 1980 für das frühere Bundesgebiet, mit denen der Jahre 1991, 1995, 2000 und 2005 für Deutschland.– 4) Index der Durchschnittswerte der Ausfuhr in vH des Index der Durchschnittswerte der Einfuhr.– 5) Für das frühere Bundesgebiet: 1980 = 100; für Deutschland: 1991 = 100, 1995 = 100, 2000 = 100 sowie 2005 = 100.

Tabelle 38*

Außenhandel (Spezialhandel) nach ausgewählten Gütergruppen der Produktionsstatistik[1)]

Mio Euro

Zeitraum	Erdöl und Erdgas	Erzeugnisse des Ernährungsgewerbes	Textilien; Bekleidung; Leder und Lederwaren	Chemische Erzeugnisse	Metalle und Metallerzeugnisse	Maschinen	Datenverarbeitungsgeräte, elektrische und optische Erzeugnisse	Elektrische Ausrüstungen	Kraftwagen und Kraftwagenteile; Sonstige Fahrzeuge	Sonstige Waren
					Ausfuhr					
1995	486	16 267	16 895	50 954	22 816	61 331	24 352	20 890	67 818	26 278
1997	1 519	19 003	19 218	60 348	25 116	72 160	30 451	24 011	88 847	26 617
1999	1 074	19 793	19 903	65 648	23 421	76 682	37 423	26 105	112 409	27 911
2000	1 767	22 004	21 633	76 358	30 406	87 282	53 312	31 205	131 004	24 286
2001	2 828	24 083	22 050	82 432	30 624	93 357	52 140	32 311	148 229	27 391
2002	2 679	24 792	22 678	81 178	30 211	94 583	50 820	32 115	156 619	25 964
2003	3 476	26 100	22 023	86 163	30 034	93 941	52 218	32 993	155 815	30 679
2004	3 996	27 658	22 701	96 352	37 196	105 538	60 570	37 095	163 882	31 610
2005	3 461	29 578	22 917	104 815	42 444	114 110	61 683	40 387	181 098	26 702
2006	3 334	32 574	25 117	119 292	55 776	129 974	64 466	45 905	200 740	31 403
2007	3 084	36 862	26 771	129 528	63 417	142 132	62 986	49 926	216 061	33 079
2008	3 418	39 777	26 002	90 236	89 971	156 931	80 542	57 828	201 725	92 074
2008 1.Vj.	943	9 287	7 060	23 773	22 927	38 918	20 768	14 319	52 530	23 048
2.Vj.	854	10 032	6 042	23 475	24 134	40 486	19 712	15 033	54 654	23 705
3.Vj.	598	10 231	7 161	23 198	23 244	39 192	19 856	14 631	48 458	23 120
4.Vj.	1 023	10 228	5 739	19 789	19 666	38 335	20 206	13 844	46 082	22 201
2009 1.Vj.	923	9 072	6 580	17 883	16 274	31 323	15 668	11 686	36 024	19 164
2.Vj.	440	9 093	5 175	17 774	15 390	29 262	14 286	11 356	37 361	18 412
					Einfuhr					
1995	14 435	21 302	31 710	31 613	23 201	23 991	33 399	13 765	36 921	25 289
1997	19 912	23 419	35 008	35 189	22 988	27 078	38 467	15 704	48 636	33 614
1999	17 909	24 305	35 112	44 561	22 086	32 920	51 573	18 970	62 751	34 113
2000	33 318	25 796	38 231	52 609	29 854	38 674	68 651	24 390	72 418	34 689
2001	33 771	27 511	37 927	58 532	28 608	40 373	68 816	24 852	77 462	25 529
2002	32 265	28 057	35 970	57 896	26 323	38 316	62 924	23 550	76 904	21 376
2003	36 210	28 425	35 144	58 820	26 705	38 760	61 909	24 502	81 237	27 091
2004	38 144	29 241	34 833	66 464	34 279	41 495	68 068	26 222	85 497	29 440
2005	52 785	30 492	35 371	73 297	39 846	45 199	72 315	27 212	93 638	25 151
2006	66 123	33 582	37 726	83 825	55 910	52 804	80 474	30 724	110 908	31 927
2007	61 284	37 012	38 876	93 015	67 465	57 789	76 228	33 610	110 263	32 295
2008	82 255	37 445	37 134	60 936	76 765	65 376	80 689	34 809	105 287	92 598
2008 1.Vj.	19 898	8 941	9 694	15 066	18 628	16 464	19 747	8 688	27 232	22 810
2.Vj.	20 508	9 227	8 344	15 783	20 699	16 816	18 326	8 642	27 560	23 704
3.Vj.	22 285	9 349	10 211	16 498	20 179	16 061	20 059	8 834	25 418	23 417
4.Vj.	19 564	9 927	8 885	13 589	17 259	16 035	22 556	8 645	25 077	22 667
2009 1.Vj.	14 842	8 691	9 602	11 880	13 158	13 754	16 219	7 261	23 893	20 242
2.Vj.	12 286	8 334	8 177	11 781	11 414	11 810	15 606	6 741	24 558	19 453

1) Ab 2008 in der Gliederung des Güterverzeichnisses für Produktionsstatistiken Ausgabe 2009 (GP 2009), daher nur eingeschränkt mit den Vorjahren (GP 95) vergleichbar.

Hinweis: Vollständige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 39*

Außenhandel (Spezialhandel) nach Ländergruppen

Mio Euro

Jahr[1)]	Ins-gesamt	EU-Länder[2)]	Mittel- und osteuro-päische Länder[3)]	Übrige euro-päische Länder	Außereuropäische Länder				
					zu-sam-men[4)]	darunter: Industrieländer		Entwicklungsländer	
						zusam-men[5) 6)]	darunter: Asiatische Staats-handels-länder[6)]	zu-sammen[7)]	darunter: OPEC-Länder[8)]
	Warenausfuhr Bestimmungsländer								
Anteil 2008[10)]	*100*	*63,8*	*5,1*	*6,3*	*24,7*	*10,6*	*3,5*	*10,6*	*2,8*
1995	383 232	245 626	9 003	28 224	100 380	45 671	5 740	47 979	8 579
1996	403 377	258 227	10 369	28 879	105 902	49 616	5 892	49 245	8 527
1997	454 342	285 795	14 214	31 639	122 694	59 564	5 783	56 073	10 206
1998	488 371	316 163	13 281	33 498	125 429	65 673	6 502	52 075	9 793
1999	510 008	334 024	9 739	32 861	133 384	71 986	7 248	52 987	9 114
2000	597 440	386 616	12 278	38 891	159 655	86 835	9 826	61 320	10 729
2001	638 268	406 042	17 356	39 293	175 370	94 821	12 672	67 753	13 669
2002	651 320	412 734	19 450	39 992	179 253	95 402	15 287	68 507	14 689
2003	664 455	431 146	20 780	40 139	172 691	88 291	18 959	65 326	14 012
2004	731 544	472 288	24 836	45 940	189 148	93 900	21 860	74 454	16 731
2005	786 266	505 716	28 664	49 331	202 941	100 531	21 875	81 339	19 369
2006	893 042	564 864	37 865	57 312	233 357	111 907	28 286	93 700	21 292
2007	965 236	625 844	44 741	61 198	233 485	106 369	31 223	94 323	22 989
2008	994 870	634 961	50 657	62 985	245 846	105 208	35 183	104 996	27 690
	Wareneinfuhr Ursprungsländer								
Anteil 2008[11)]	*100*	*58,6*	*5,8*	*7,8*	*27,8*	*9,9*	*7,5*	*10,4*	*2,1*
1995	339 618	212 957	8 903	24 363	93 394	46 701	8 628	37 743	5 642
1996	352 995	220 894	9 758	25 746	96 597	48 253	9 722	38 186	6 386
1997	394 794	244 399	11 327	28 747	110 321	55 223	11 767	42 849	7 117
1998	423 452	264 495	10 670	29 422	118 864	62 468	12 687	43 178	5 710
1999	444 797	277 246	11 444	30 283	125 824	65 215	14 776	45 295	6 401
2000	538 311	319 947	18 811	36 152	163 401	82 340	19 771	60 554	10 235
2001	542 774	329 030	18 922	38 644	156 178	77 387	21 183	54 818	8 220
2002	518 532	318 172	17 327	39 090	143 943	68 230	22 551	53 553	6 977
2003	534 534	327 535	18 535	40 630	147 834	65 926	26 886	55 205	7 334
2004	575 448	346 767	21 720	42 601	164 360	69 922	34 240	61 047	8 399
2005	628 087	371 136	28 548	46 950	181 453	71 702	42 288	69 200	11 509
2006	733 994	423 731	38 127	54 915	217 221	83 738	51 722	82 549	13 442
2007	769 887	451 698	38 589	58 334	221 266	80 890	58 618	81 190	12 614
2008	818 621	480 058	47 249	64 006	227 307	80 818	61 796	84 844	16 929

1) Ergebnisse ab 1993 durch Änderung in der Erfassung des Außenhandels mit größerer Unsicherheit behaftet. Ab 1995 einschließlich Zuschätzungen von Anmeldeausfällen in der Intrahandelsstatistik. Ausführliche Erläuterungen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 7, Reihe 1, Monatshefte, Seiten 8 und 13.– 2) Ländergruppen nach dem Stand 1. Januar 2007.– 3) Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Montenegro, Serbien, Tschechische Republik und ehemalige GUS-Staaten.– 4) Einschließlich Polargebiete, nicht ermittelte Bestimmungsländer und Gebiete sowie einschließlich Schiffs- und Luftfahrzeugbedarf.– 5) Australien, Japan, Kanada, Neuseeland, Republik Südafrika, Vereinigte Staaten.– 6) China, Mongolei, Nordkorea, Vietnam.– 7) Afrika (ohne Republik Südafrika), Mittel- und Südamerika, Grönland, St. Pierre und Miquelon, Asien (ohne Japan und Staatshandelsländer), Ozeanien sowie Polargebiete. Ab 1997 ohne Französisch-Guyana, Guadeloupe, Martinique, Réunion.– 8) Algerien, Ecuador, Indonesien, Irak, Iran, Katar, Kuwait, Lybien, Nigeria, Saudi-Arabien, Venezuela, Vereinigte Arabische Emirate; von Dezember 1992 bis Oktober 2007 ohne Ecuador, ab 1995 ohne Gabun, ab 2007 einschließlich Angola.– 9) Anteil an der gesamten Waren ausfuhr.– 10) Anteil an der gesamten Wareneinfuhr.

Tabelle 40*

Außenhandel (Spezialhandel) mit ausgewählten Ländern[1)]

Mio Euro

Jahr[2)]	Frankreich[3)]	Vereinigte Staaten	Vereinigtes Königreich	Italien	Belgien und Luxemburg	Niederlande	Österreich	Spanien[4)]	Schweiz	Volksrepublik China	Russische Föderation	Japan
	Warenausfuhr Bestimmungsländer											
Anteil 2008[5)]	*9,7*	*7,2*	*6,7*	*6,4*	*5,7*	*6,6*	*5,4*	*4,4*	*3,9*	*3,4*	*3,3*	*1,3*
1991	44 738	21 334	25 915	31 336	24 915	28 668	20 224	13 553	19 247	2 078	X	8 433
1992	44 482	21 834	26 562	31 902	25 349	28 503	20 412	14 022	18 204	2 937	3 249	7 516
1993	39 535	23 903	25 710	24 269	21 855	24 704	19 049	10 478	17 280	4 907	5 825	8 064
1994	42 484	27 690	28 323	26 827	23 924	26 978	20 318	11 180	18 951	5 265	5 498	9 161
1995	44 923	27 922	31 655	29 079	25 124	29 204	21 322	13 189	20 288	5 514	5 265	9 634
1996	44 591	30 736	32 553	30 305	25 479	30 819	23 267	14 644	19 322	5 567	5 857	10 835
1997	48 276	39 174	38 327	33 261	26 416	32 239	23 867	16 909	20 374	5 434	8 402	10 469
1998	54 146	45 889	41 597	36 063	27 757	34 211	26 465	19 661	21 825	6 085	7 420	9 362
1999	58 578	51 425	43 124	38 335	28 821	34 355	28 295	22 684	22 808	6 949	5 057	10 367
2000	67 418	61 764	49 377	45 011	32 728	38 993	32 436	26 732	25 596	9 459	6 659	13 195
2001	69 601	67 824	52 764	47 119	35 187	40 011	33 486	27 841	27 489	12 118	10 268	13 103
2002	68 721	68 263	53 761	47 335	34 108	40 463	33 863	29 436	26 702	14 571	11 374	12 576
2003	69 025	61 654	55 597	48 414	38 413	42 219	35 857	32 364	26 009	18 265	12 120	11 889
2004	74 360	64 860	59 986	51 479	43 992	46 730	40 244	36 249	27 917	20 992	14 988	12 719
2005	79 039	69 299	60 394	53 855	47 512	49 033	43 305	40 018	29 629	21 235	17 278	13 338
2006	85 006	77 991	64 726	59 348	51 141	56 531	49 512	41 775	34 782	27 478	23 363	13 886
2007	91 665	73 327	69 760	64 499	55 397	62 948	52 813	47 631	36 373	29 902	28 162	13 022
2008	96 859	71 467	66 788	64 003	56 629	65 644	53 841	43 704	38 990	34 096	32 341	12 806
	Wareneinfuhr Ursprungsländer											
Anteil 2008[6)]	*8,1*	*5,6*	*5,4*	*5,6*	*5,3*	*8,8*	*4,0*	*2,6*	*3,8*	*7,3*	*4,4*	*2,8*
1991	40 329	21 587	21 829	30 529	23 463	32 039	13 758	8 629	12 949	5 910	X	20 280
1992	39 074	21 657	22 278	29 894	22 918	31 274	14 321	8 737	12 962	5 957	3 872	19 449
1993	33 455	20 627	18 131	24 634	17 389	25 541	13 501	7 503	12 329	7 060	5 481	17 438
1994	34 937	22 844	19 778	26 500	19 454	26 409	15 031	8 849	13 605	7 874	6 733	17 457
1995	37 368	23 156	22 276	29 054	22 479	29 745	13 311	10 654	14 402	8 175	6 960	18 106
1996	37 649	25 303	24 279	29 830	22 449	31 238	13 946	11 574	14 008	9 209	7 896	17 609
1997	41 461	30 186	27 784	31 227	24 246	34 531	14 869	13 263	15 266	11 010	8 776	19 162
1998	45 461	34 925	28 987	32 985	23 743	35 496	16 912	14 214	16 643	11 852	7 701	20 987
1999	45 559	36 790	30 757	33 107	22 880	36 089	18 288	14 666	17 070	13 795	8 377	21 779
2000	50 862	47 121	36 923	35 776	26 230	44 739	20 497	16 087	18 797	18 553	14 701	26 847
2001	49 743	45 982	37 259	35 280	28 521	43 233	20 664	15 226	19 753	19 942	14 558	22 910
2002	48 200	40 376	33 075	33 482	26 505	40 751	21 047	15 532	19 461	21 338	13 178	19 896
2003	48 545	39 231	31 712	34 259	26 132	42 301	21 453	16 518	19 093	25 681	14 231	19 684
2004	51 535	40 709	34 466	35 676	28 818	46 204	24 020	17 426	21 445	32 791	16 335	21 583
2005	53 700	41 798	39 069	36 348	31 426	51 823	26 048	18 070	22 620	40 845	22 284	21 772
2006	62 102	49 197	40 832	41 470	36 263	60 750	30 301	19 832	25 227	49 958	30 020	24 016
2007	62 873	45 993	41 966	44 694	39 455	61 951	32 091	20 687	29 822	56 417	28 891	24 381
2008	66 710	46 060	44 261	45 962	43 215	72 083	33 148	21 631	31 161	59 378	35 909	23 087

1) Insgesamtergebnisse siehe Tabelle 37*.– 2) Ergebnisse ab 1993 durch Änderung in der Erfassung des Außenhandels mit größerer Unsicherheit behaftet. Ab 1995 einschließlich Zuschätzungen von Anmeldeausfällen in der Intrahandelsstatistik. Ausführliche Erläuterungen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 7, Reihe 1, Monatshefte, Seiten 8 und 13.– 3) Ab 1997 einschließlich Französisch-Guyana, Guadeloupe, Martinique, Réunion.– 4) Ab 1997 einschließlich Kanarische Inseln.– 5) Anteil an der gesamten Warenausfuhr.– 6) Anteil an der gesamten Wareneinfuhr.

Hinweis: Vollständige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 41*

Einzelhandelsumsatz

2005 = 100

Jahr	Insgesamt	Davon:												
		Kraftfahrzeuge, Tankstellen	insgesamt ohne Handel mit Kraftfahrzeugen und ohne Tankstellen; Reparatur von Gebrauchsgütern											
			davon:											
			in Verkaufsräumen									Antiquitäten und Gebrauchtwaren	Einzelhandel an Verkaufsständen[2)]	Sonstiger Einzelhandel
			zusammen	Waren verschiedener Art	Facheinzelhandel mit Nahrungsmitteln[1)]	Apotheken, Facheinzelhandel mit medizinischen Artikeln	sonstiger Facheinzelhandel darunter:							
							Textilien	Bekleidung	Schuhe, Lederwaren	Möbel, Einrichtungsgegenstände	Elektrohaushaltsgeräte			
	In jeweiligen Preisen													
1994	89,4	81,4	94,0	86,7	116,2	63,1	123,3	140,8	123,8	112,1	99,6	92,7	151,7	95,9
1995	91,3	84,5	95,2	88,3	125,1	67,3	126,6	139,6	115,8	111,6	102,9	73,8	145,4	96,0
1996	92,6	88,4	95,2	87,9	124,3	70,3	123,2	133,5	114,2	110,4	103,1	60,2	136,7	100,0
1997	92,9	91,7	94,1	86,7	121,9	71,7	115,9	124,7	112,2	108,3	101,1	72,9	131,2	98,4
1998	94,6	94,9	95,0	87,5	120,4	75,5	114,4	128,3	116,4	106,9	101,0	69,9	123,1	94,1
1999	95,3	95,2	95,9	88,5	110,9	81,1	114,5	125,0	114,4	106,7	101,7	82,7	124,1	93,9
2000	95,6	92,2	97,9	89,1	110,1	85,2	120,7	121,9	111,5	106,1	103,0	97,9	136,3	99,8
2001	98,1	95,7	99,2	92,7	107,7	90,5	119,6	115,1	110,1	105,2	103,6	114,5	117,8	100,5
2002	97,3	97,2	97,3	93,9	105,0	93,3	107,5	105,2	100,5	100,2	98,9	113,3	111,5	98,2
2003	96,8	98,1	96,2	94,9	102,6	95,4	94,6	99,5	97,3	95,0	93,8	103,2	103,3	94,2
2004	98,4	99,0	98,2	98,0	101,4	95,6	92,8	104,5	101,7	98,9	95,8	114,2	103,6	94,1
2005	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2006	102,8	106,7	100,9	100,0	100,1	102,2	100,5	101,3	104,3	102,2	103,8	99,2	94,2	99,8
2007	99,7	100,4	99,3	99,4	97,4	104,3	97,0	96,5	98,9	103,9	103,7	92,0	86,8	88,5
2008	99,7	97,2	101,5	100,1	96,7	106,9	97,6	92,4	100,6	105,0	105,9	92,1	86,5	99,8
	In Preisen von 2005													
1994	.	.	99,5	92,7	135,6	61,6	131,1	122,7	136,0	111,9	104,8	93,3	163,0	127,3
1995	.	.	100,3	93,8	143,9	65,2	133,3	122,1	125,3	110,6	107,3	73,8	163,3	129,6
1996	.	.	99,4	92,9	141,3	68,1	128,6	118,0	122,1	108,8	106,8	59,9	152,9	127,4
1997	.	.	97,7	90,8	136,0	69,6	120,6	111,7	119,0	106,6	104,0	72,4	145,5	124,4
1998	.	.	98,5	90,9	132,9	73,3	118,5	115,9	122,4	105,2	103,0	69,2	135,4	125,6
1999	.	.	99,0	92,7	123,3	79,0	118,3	114,1	119,4	104,9	103,1	81,5	136,5	116,6
2000	.	.	99,7	93,6	121,7	82,9	124,7	112,5	115,6	104,6	104,1	96,4	149,4	106,3
2001	.	.	99,7	94,7	115,1	87,2	122,3	106,9	112,4	103,3	102,9	112,0	126,0	109,5
2002	.	.	97,7	95,3	111,1	90,9	108,4	98,6	101,7	97,5	96,5	111,2	117,1	109,1
2003	98,1	100,7	96,8	95,9	106,9	93,8	94,9	94,7	97,8	93,0	92,0	101,8	107,2	103,5
2004	99,2	100,2	98,7	98,8	103,8	94,9	92,7	101,8	102,1	97,3	94,6	113,4	106,1	100,5
2005	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2006	101,7	104,8	100,2	98,5	98,0	102,3	100,2	103,9	104,2	102,7	104,7	99,7	92,0	97,2
2007	96,9	96,0	97,3	95,6	92,9	103,0	95,8	100,1	97,3	103,4	103,8	91,7	82,6	86,1
2008	94,6	91,3	97,0	92,9	89,4	104,1	95,9	96,4	97,2	104,3	105,3	91,0	80,7	89,7

1) Einschließlich Getränke und Tabakwaren.– 2) Einschließlich auf Märkten.

Hinweis: Vollständige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 42*

Index der Erzeugerpreise gewerblicher Produkte

Inlandsabsatz[1]

2005 = 100

Jahr	Insgesamt			Erzeugerpreise nach Hauptgruppen[2]					
	zu-sammen	davon:		Vorleis-tungs-güter-produ-zenten	Energie	Investi-tions-	Konsum-		
		ohne Mineral-erzeug-nisse	Mineralöl-erzeug-nisse				zu-sammen	davon:	
								Ge-brauchs-	Ver-brauchs-
						güterproduzenten			
Gewicht 2005	*1 000*	*950,03*	*50,31*	*289,02*	*274,37*	*242,34*	*194,27*	*24,04*	*170,23*
1995	89,2	91,4	54,3	94,5	75,8	94,8	91,4	91,6	91,4
1996	88,1	92,3	58,4	92,6	71,8	95,6	92,3	92,7	92,3
1997	89,2	93,4	60,0	92,7	74,6	96,1	93,4	93,1	93,5
1998	88,8	93,7	54,4	92,6	72,2	96,9	93,7	93,4	93,8
1999	87,9	92,9	60,5	91,1	70,9	97,1	92,9	94,0	92,8
2000	90,6	93,8	79,6	94,3	77,0	97,4	93,8	95,0	93,5
2001	93,3	96,6	78,8	95,1	84,1	98,1	96,6	96,9	96,5
2002	92,7	97,3	78,8	94,4	81,0	99,1	97,3	98,3	97,0
2003	94,3	97,7	82,7	94,7	86,7	99,2	97,7	98,6	97,5
2004	95,8	98,7	87,9	97,3	88,9	99,4	98,7	99,0	98,6
2005	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2006	105,4	101,2	108,1	104,0	114,7	100,1	101,2	100,7	101,2
2007	106,8	103,0	111,4	107,9	113,7	100,7	103,0	102,3	103,1
2008	112,7	106,9	125,7	110,8	128,4	101,6	106,9	105,0	107,2

Jahr	Erzeugnisse des Verarbeitenden Gewerbes								
	zu-sammen[3]	darunter:							
		Ernäh-rungs-gewerbe	Verlags- und Dru-ckereier-zeugnisse	Chemi-sche Erzeug-nisse	Metalle und Halb-zeug da-raus, NE-Metalle	Metaller-zeugnisse	Maschi-nen	Elektrische Ausrüs-tungen	Kraft-wagen und Kraft-wagen-teile
Gewicht 2005	*720,76*	*110,36*	*16,29*	*47,20*	*47,94*	*62,80*	*82,28*	*44,21*	*105,86*
1995	93,5	93,8	99,9	94,3	77,4	89,4	88,5	98,0	90,9
1996	93,3	94,8	102,3	89,3	73,5	90,1	90,2	98,5	91,7
1997	93,9	96,6	101,9	90,4	74,8	90,3	91,1	97,7	92,4
1998	94,1	96,3	101,9	89,3	75,9	90,9	91,8	97,7	93,3
1999	93,4	93,7	101,8	86,9	72,1	91,3	92,7	97,5	93,9
2000	95,0	94,6	103,7	92,6	79,2	91,9	93,7	98,6	94,4
2001	96,4	99,1	104,6	94,1	78,8	92,6	95,2	98,7	95,3
2002	96,6	98,9	104,6	92,1	77,4	93,1	96,6	98,7	96,9
2003	96,9	99,1	103,9	93,6	79,5	93,7	97,5	98,9	97,7
2004	98,3	100,2	102,1	95,2	90,2	96,1	98,5	99,2	98,4
2005	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2006	101,9	101,3	99,3	104,3	113,1	102,4	101,7	101,7	100,7
2007	104,2	105,2	99,1	107,0	121,1	106,1	104,0	103,8	101,4
2008	106,6	112,5	98,7	112,4	125,2	109,2	106,4	105,3	102,0

1) Ohne Umsatzsteuer.– 2) Nach dem Güterverzeichnis für Produktionsstatistiken, Ausgabe 2009 (GP 2009).– 3) Ohne Mineralölerzeugnisse.

Hinweis: Vollständige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 43*

Index der Außenhandelspreise

2005 = 100

Zeitraum	Insgesamt	Nach Ländergruppen		Nach Gütergruppen						
					Gewerbliche Wirtschaft					
								davon:		
		EU-Länder	Drittländer	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	Vorleistungs-	Investitions-	Konsum-	Gebrauchs-	Verbrauchs-	Energie
					güterproduzenten					
	Ausfuhrpreise[1]									
Gewicht 2005	*100*	*43,6*	*56,4*	*0,8*	*34,4*	*46,8*	*15,7*	*4,0*	*11,8*	*2,1*
1995	94,2	.	.	102,0	95,1	95,5	94,5	95,6	94,0	42,1
1997	95,6	.	.	101,4	94,5	98,0	96,9	96,9	96,7	51,0
1999	95,1	.	.	100,8	92,4	98,9	96,3	97,5	95,7	48,1
2001	99,0	97,6	100,2	103,9	97,9	100,7	99,7	100,1	99,5	76,1
2002	98,8	97,4	100,0	105,3	97,0	101,1	99,9	100,1	99,7	70,2
2003	98,6	97,8	99,1	102,1	96,7	100,8	99,8	100,2	99,6	72,1
2004	99,1	98,8	99,4	101,9	98,6	100,4	99,6	100,1	99,4	75,8
2005	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2006	101,8	102,4	101,2	109,9	103,3	99,8	101,5	100,2	102,0	117,8
2007	103,0	104,0	102,3	126,6	106,0	99,6	103,3	99,8	104,5	118,4
2008	104,8	106,3	103,7	131,4	107,6	99,8	106,4	100,4	108,4	148,8
2008 1.Vj.	104,1	105,5	103,1	146,5	106,6	99,5	105,6	99,9	107,5	137,4
2.Vj.	105,0	107,0	103,5	138,1	108,1	99,4	105,8	100,1	107,7	161,2
3.Vj.	105,9	107,8	104,4	126,8	109,4	99,7	107,2	100,4	109,5	167,9
4.Vj.	104,2	104,8	103,7	114,2	106,3	100,4	106,9	101,0	108,9	128,5
2009 1.Vj.	102,8	102,6	103,0	113,0	103,4	100,9	106,0	101,2	107,6	107,5
2.Vj.	102,4	102,2	102,5	114,9	102,3	100,8	105,9	101,5	107,4	106,9
3.Vj.	102,4	102,6	102,2	109,6	102,9	100,6	105,9	101,6	107,4	106,1
	Einfuhrpreise[2]									
Gewicht 2005	*100*	*39,4*	*60,6*	*3,0*	*32,8*	*30,6*	*21,0*	*5,3*	*15,7*	*12,5*
1995	90,1	.	.	91,5	95,8	109,7	97,1	102,5	95,4	33,3
1997	93,7	.	.	106,8	94,9	110,9	101,0	104,4	99,8	44,0
1999	90,3	.	.	92,4	91,2	109,2	100,2	103,3	99,2	39,2
2001	100,1	96,9	102,3	97,2	99,5	111,3	105,0	107,2	104,3	70,6
2002	97,9	95,6	99,6	99,3	97,0	110,0	104,6	106,6	104,0	63,9
2003	95,7	95,5	96,0	98,1	95,0	105,8	101,9	103,4	101,4	65,4
2004	96,7	97,4	96,5	96,4	98,0	103,4	100,2	101,2	99,9	73,5
2005	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2006	104,4	104,1	104,6	103,1	106,1	97,7	101,4	99,9	101,9	121,6
2007	105,1	106,6	104,1	107,7	109,7	94,2	103,0	98,7	104,5	122,4
2008	109,9	110,3	109,6	115,6	109,8	91,8	105,9	98,5	108,4	159,4
2008 1.Vj.	108,3	109,3	107,8	119,5	109,2	92,3	105,0	98,1	107,4	148,2
2.Vj.	111,8	111,7	111,9	118,5	110,9	91,6	105,2	97,7	107,8	172,9
3.Vj.	113,5	112,7	114,1	114,3	111,8	91,4	106,1	98,1	108,8	184,2
4.Vj.	105,8	107,5	104,6	110,0	107,4	91,8	107,1	100,0	109,6	132,3
2009 1.Vj.	101,5	103,7	100,1	114,2	101,8	91,6	108,3	100,1	111,1	110,3
2.Vj.	100,5	102,5	99,3	109,1	100,0	91,2	108,4	99,3	111,5	109,5
3.Vj.	100,5	102,8	99,0	101,6	100,8	90,6	107,5	98,6	110,5	111,9

1) Preise bei Vertragsabschluss (Effektivpreise); fob (free on board). Ohne Umsatzsteuer, Verbrauchsteuern und Exporthilfen.– 2) Preise bei Vertragsabschluss (Effektivpreise); cif (cost, insurance, freight). Ohne Zölle, Abschöpfungen, Währungsausgleichsbeträge und Einfuhrumsatzsteuer.

Tabelle 44*

Verbraucherpreise für Deutschland

2005 = 100

Zeitraum	Insgesamt	Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke	Alkoholische Getränke, Tabakwaren	Bekleidung und Schuhe	Wohnung, Wasser, Strom, Gas und andere Brennstoffe	Einrichtungsgegenstände u.ä. für den Haushalt[2)]	Gesundheitspflege	Verkehr	Nachrichtenübermittlung	Freizeit, Unterhaltung und Kultur	Bildungswesen	Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen	Andere Waren und Dienstleistungen
Gewicht 2005	*1 000*	*103,55*	*38,99*	*48,88*	*308,00*	*55,87*	*40,27*	*131,90*	*31,00*	*115,68*	*7,40*	*43,99*	*74,47*
1991	75,9	89,6	64,9	92,6	65,5	89,2	65,3	66,8	130,5	89,7	54,8	76,3	71,1
1992	79,8	91,5	68,2	95,1	71,3	91,5	67,7	70,5	133,7	93,2	59,3	80,1	74,7
1993	83,3	91,9	70,8	97,8	77,1	93,7	69,5	73,7	135,3	95,5	65,5	84,4	79,5
1994	85,6	93,4	71,6	99,2	80,2	95,3	71,9	76,4	136,3	96,6	72,0	86,6	82,9
1995	87,1	94,3	72,0	99,9	82,7	96,3	72,6	77,7	135,8	97,6	74,9	87,7	85,6
1996	88,3	94,9	72,6	100,6	84,7	97,0	73,8	79,5	137,1	98,0	77,7	88,7	86,1
1997	90,0	96,3	73,9	101,1	86,9	97,4	79,0	81,1	132,9	100,1	80,7	89,6	87,7
1998	90,9	97,2	75,3	101,5	87,7	98,1	83,1	81,3	132,2	100,6	84,6	90,9	88,0
1999	91,4	96,0	76,3	101,8	88,8	98,4	80,4	83,6	119,8	100,9	88,0	92,1	89,5
2000	92,7	95,3	77,5	101,9	91,3	98,4	80,6	87,9	106,6	101,3	89,5	93,1	91,7
2001	94,5	99,6	78,8	102,7	93,5	99,3	81,6	90,1	100,3	101,9	90,6	94,9	94,4
2002	95,9	100,4	82,0	103,4	94,4	100,2	82,1	91,9	102,0	102,6	93,0	98,3	96,3
2003	96,9	100,3	86,3	102,6	95,8	100,5	82,5	93,9	102,7	102,0	95,0	99,1	97,9
2004	98,5	99,9	92,2	101,9	97,3	100,3	98,3	96,1	101,8	101,1	98,1	99,9	99,3
2005	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2006	101,6	102,0	103,0	99,4	102,9	99,8	100,5	103,0	96,0	99,5	101,5	101,2	101,1
2007	103,9	105,9	106,4	100,7	104,9	101,0	101,3	106,9	94,9	99,8	126,9	104,0	103,7
2008	106,6	112,3	108,4	101,4	108,5	102,5	103,0	110,5	91,8	99,8	137,9	106,3	105,9
2006													
1.Vj.	101,0	101,2	102,0	98,6	102,3	99,8	100,4	101,9	97,1	99,5	100,4	99,6	100,7
2.Vj.	101,6	102,1	102,0	99,9	102,9	99,9	100,5	104,1	96,5	98,5	100,8	100,3	100,9
3.Vj.	101,8	102,2	102,3	97,9	103,2	99,6	100,4	104,1	95,5	100,1	101,8	102,7	101,1
4.Vj.	101,9	102,5	105,5	101,2	103,4	100,0	100,5	102,0	94,9	99,7	102,8	102,2	101,6
2007													
1.Vj.	102,8	104,0	106,1	99,8	104,2	100,3	101,0	104,6	95,9	99,6	103,6	102,1	103,2
2.Vj.	103,6	105,1	106,2	101,0	104,6	100,8	101,2	107,1	95,5	98,8	132,7	103,0	103,5
3.Vj.	104,2	105,4	106,4	99,5	105,1	101,1	101,5	107,5	94,5	100,6	133,2	105,8	103,9
4.Vj.	105,0	109,1	106,8	102,6	105,8	101,7	101,6	108,5	93,9	100,1	138,2	104,9	104,3
2008													
1.Vj.	105,8	111,9	107,4	100,8	107,1	102,0	102,4	109,5	93,0	99,4	139,5	104,8	105,4
2.Vj.	106,6	112,7	108,3	101,4	108,4	102,2	102,9	112,1	92,2	97,8	140,4	105,0	105,9
3.Vj.	107,4	112,6	108,8	100,0	109,2	102,6	103,4	112,9	91,2	100,8	138,6	108,1	105,9
4.Vj.	106,8	112,1	109,0	103,4	109,2	103,1	103,4	107,4	90,7	101,0	132,9	107,5	106,2
2009													
1.Vj.	106,7	112,6	109,3	102,0	109,4	103,5	103,5	106,4	90,3	100,6	133,2	107,4	106,8
2.Vj.	106,9	111,6	110,5	103,0	109,0	104,2	104,2	108,3	89,9	100,4	133,0	107,8	107,2
3.Vj.	107,1	109,7	112,6	101,3	108,8	104,6	104,2	109,1	89,6	102,7	131,7	110,1	107,6

1) Abgrenzung nach der COICOP (Classification of Individual Consumption by Purpose) in der für den Verbraucherpreisindex (VPI) geltenden Fassung 6/98.– 2) Sowie deren Instandhaltung.

Hinweis: Vollständige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 45*

Preisindizes für Energieprodukte in Deutschland

Zeitraum	Einfuhrpreise[1]					Erzeugerpreise[2]						Verbraucherpreise					
	Steinkohle	Erdöl	Erdgas	Motorenbenzin	Dieselkraftstoff und leichtes Heizöl	Steinkohle und Steinkohlebriketts	Erdgas (Verteilung)	Motorenbenzin (unverbleit)	Dieselkraftstoff	leichtes Heizöl	elektrischer Strom	Steinkohle	Erdgas	Motorenbenzin	Dieselkraftstoff	leichtes Heizöl	elektrischer Strom
	Früheres Bundesgebiet 2000 = 100																
1970	56,3	12,6	16,5	13,9	17,4	.	25,0	.	32,9	16,8	59,1	25,4	31,2	22,5	25,8	13,8	29,8
1972	56,8	14,9	16,1	17,7	16,3	.	27,3	.	35,0	15,7	64,7	29,0	33,3	25,6	29,0	14,1	33,1
1974	91,7	48,2	18,8	58,1	47,6	.	30,9	.	50,3	37,8	72,7	37,1	37,0	34,1	37,7	30,5	38,2
1976	108,0	50,4	39,4	60,7	51,1	108,1	52,4	44,8	51,8	40,8	88,8	45,3	46,3	36,3	40,6	32,3	47,3
1977	108,4	50,6	43,5	53,2	51,9	108,3	55,4	43,3	51,6	41,0	89,6	46,3	47,4	35,2	40,3	32,2	47,7
1978	106,0	44,2	53,7	53,7	48,2	117,8	56,9	44,3	50,7	39,4	93,4	48,4	49,2	36,0	40,7	31,5	49,6
1979	107,9	56,9	58,4	96,1	93,4	122,2	56,8	49,1	62,3	67,5	95,7	51,4	49,7	39,6	46,4	56,2	50,9
1980	132,7	93,7	75,8	106,5	100,2	141,2	70,8	58,2	71,5	82,0	100,0	59,7	58,3	46,8	54,6	64,4	52,8
1981	174,1	127,7	112,0	133,1	122,1	160,0	95,4	70,5	80,5	97,9	111,9	66,5	68,7	56,4	60,8	75,4	59,2
1982	166,7	127,2	134,8	131,5	129,0	171,4	112,9	68,4	84,0	103,6	122,3	70,0	77,7	54,9	62,5	79,7	64,8
1983	146,4	119,2	123,6	123,0	118,0	176,5	111,3	67,6	80,5	94,8	125,8	71,8	78,3	54,6	60,9	73,3	67,0
1984	154,6	128,9	145,5	125,1	125,5	182,4	115,9	67,8	82,9	100,1	129,6	73,3	78,1	54,6	62,1	77,6	69,3
1985	161,6	129,0	158,0	127,0	129,9	184,7	122,7	69,5	85,8	104,2	132,6	75,1	80,6	56,1	63,8	81,3	70,8
1986	132,6	56,0	112,5	56,3	58,0	185,5	106,2	51,9	61,4	54,3	136,5	76,7	75,3	42,5	47,6	44,4	72,6
1987	108,8	52,9	63,1	52,6	52,0	187,4	62,5	50,0	57,8	47,5	139,3	76,9	57,6	40,7	44,0	38,0	74,5
1988	101,4	44,0	54,6	47,9	43,7	190,0	59,4	48,1	54,8	40,1	140,3	76,6	56,1	39,7	42,6	32,8	75,4
1989	108,9	54,2	56,1	60,7	55,6	193,1	62,4	57,5	59,5	55,9	141,6	76,7	56,8	47,7	45,8	43,9	76,4
1990	110,3	59,1	66,5	68,3	62,6	195,5	73,6	59,5	62,9	61,9	138,9	77,4	60,7	49,4	49,0	49,2	76,3
	Deutschland 2005 = 100																
1991	85,3	41,6	51,0	47,0	41,8	124,6	58,6	55,9	51,5	49,1	109,6	79,1	66,2	55,1	51,3	52,1	77,4
1992	78,4	36,4	40,6	39,3	34,4	131,4	55,6	58,8	50,7	42,3	110,1	85,2	66,6	58,1	51,0	46,4	80,6
1993	70,9	34,2	40,2	36,3	34,4	132,5	53,1	58,4	51,2	41,9	110,6	87,7	65,9	58,3	52,2	47,3	82,5
1994	74,2	31,5	37,0	32,2	29,9	133,3	51,7	65,6	53,7	38,1	111,1	88,5	65,4	64,9	54,8	44,0	84,4
1995	74,7	30,1	37,4	29,8	27,2	133,3	49,1	65,1	52,8	36,2	111,1	89,6	63,3	64,5	54,1	41,9	85,4
1996	73,9	37,5	40,4	36,0	35,6	54,4	49,8	67,7	56,9	44,5	100,7	90,5	62,1	67,0	58,3	49,4	80,4
1997	78,4	40,6	48,1	41,6	37,5	60,9	56,2	69,7	57,7	45,3	100,5	91,0	64,5	69,1	59,6	50,5	80,8
1998	73,6	28,2	42,4	30,9	26,8	58,3	53,7	65,9	52,8	35,8	99,8	91,3	64,6	65,8	54,8	42,0	81,8
1999	69,3	38,3	35,7	40,1	34,1	53,3	49,7	70,3	58,4	46,0	95,3	91,4	63,1	70,2	59,7	50,1	85,0
2000	81,3	70,8	64,1	74,9	67,5	63,2	68,2	83,6	75,8	75,3	79,7	92,5	73,9	82,8	75,3	77,0	80,8
2001	90,8	64,3	87,6	65,7	59,7	79,4	87,6	83,9	77,0	69,0	80,5	93,0	90,1	83,5	77,0	72,4	84,1
2002	74,2	60,5	72,4	60,8	53,4	71,4	77,9	85,5	77,8	63,4	81,0	94,8	84,8	85,5	78,5	65,8	87,9
2003	68,3	60,7	76,4	62,6	55,5	63,1	85,7	89,3	82,4	65,3	87,9	95,1	89,3	89,3	83,0	68,3	92,2
2004	95,3	71,3	72,5	75,6	68,3	82,9	82,8	93,1	87,6	74,7	92,4	96,9	90,3	93,0	88,1	76,0	96,0
2005	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2006	112,7	119,5	134,9	115,7	113,7	103,2	124,5	105,6	104,9	112,1	116,6	102,3	118,1	105,7	105,0	110,9	103,9
2007	121,6	124,0	125,2	119,8	114,6	106,0	121,4	109,2	108,2	110,4	116,5	105,2	121,7	109,9	109,6	109,3	111,1
2008	190,2	155,3	175,7	134,5	153,1	162,3	144,8	114,0	124,1	145,4	131,3	109,8	132,5	115,2	125,0	143,8	118,8
2008																	
1. Vj.	147,3	151,7	147,6	133,8	144,4	128,9	126,1	113,1	119,8	136,4	124,1	107,3	124,0	114,4	120,7	133,0	117,7
2. Vj.	162,5	180,3	163,7	157,1	182,0	149,9	136,6	120,7	134,4	167,1	128,6	108,1	126,5	121,6	133,7	159,4	118,3
3. Vj.	225,1	186,7	188,2	159,2	174,5	186,8	150,1	121,9	132,3	164,1	138,3	110,8	132,9	122,9	133,3	160,8	119,2
4. Vj.	225,8	102,4	203,2	87,8	111,7	183,8	166,4	100,3	109,7	113,9	134,3	113,1	146,7	101,8	112,3	122,1	119,8
2009																	
1. Vj.	219,3	82,5	173,9	79,5	80,4	154,5	166,6	96,9	96,4	89,4	122,6	115,8	147,8	98,2	99,4	96,3	124,6
2. Vj.	204,8	101,4	128,7	105,3	86,8	139,1	136,6	105,3	98,6	94,4	124,2	115,6	131,0	106,3	100,6	96,4	126,5
3. Vj.	183,9	113,2	109,7	109,9	93,8	124,2	114,6	106,6	100,0	97,1	123,9	115,6	124,2	108,0	102,5	100,6	126,7

1) Preise bei Vertragsabschluss (Effektivpreise), cif. Ohne Zölle, Abschöpfungen, Währungsausgleichsbeträge und Einfuhrumsatzsteuer.–
2) Inlandsabsatz, ohne Mehrwertsteuer.

Hinweis: Vollständige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 46*

Preisindizes für Neubau und Instandhaltung, Baulandpreise[1)]

2005 = 100

Jahre[2)]	Neubau						Instand-haltung von Mehr-familien-gebäu-den[3)]	Bau-reifes Land[4)]
	Bauleistungen am Bauwerk für					Straßen-bau-leistungen insge-samt		
	Wohngebäude			Büro-gebäude	gewerb-liche Betriebs-gebäude			
	Ins-gesamt	Ein-familien Gebäude	Mehr-familien Gebäude					Euro/m²
	Früheres Bundesgebiet							
1960	17,8	17,7	17,9	18,0	18,3	33,5	17,0	.
1965	23,9	23,7	23,8	23,5	23,5	36,6	21,7	11,19
1970	30,9	30,8	31,0	30,7	31,2	43,1	26,8	15,72
1975	43,0	42,8	43,1	42,0	41,9	54,6	38,5	22,54
1976	44,5	44,3	44,6	43,4	43,6	55,4	39,9	24,95
1977	46,5	46,7	46,6	45,4	45,4	56,9	41,7	27,60
1978	49,4	49,6	49,5	48,0	47,8	60,7	43,8	30,63
1979	53,8	54,1	53,8	51,8	51,6	67,0	46,5	35,37
1980	59,6	60,0	59,5	57,1	56,9	75,5	50,7	41,93
1981	63,0	63,5	63,1	60,6	60,4	77,5	54,0	49,12
1982	64,8	65,2	64,9	62,8	62,9	75,7	56,7	57,01
1983	66,2	66,4	66,3	64,3	64,3	75,1	58,5	61,31
1984	67,9	68,0	68,0	66,1	65,8	76,1	60,3	62,35
1985	68,2	68,3	68,3	66,8	66,4	77,5	61,5	59,36
1986	69,0	69,2	69,3	67,9	67,8	79,0	62,6	61,90
1987	70,3	70,5	70,7	69,5	69,3	80,0	64,3	64,46
1988	71,9	72,0	72,2	71,2	70,7	80,9	66,0	65,31
1989	74,5	74,6	74,8	73,8	73,2	82,6	68,4	64,65
1990	79,3	79,5	79,6	78,1	77,8	87,8	71,8	63,50
	Deutschland							
1991	84,8	84,8	85,0	83,1	82,6	93,6	76,6	.
1992	90,3	90,3	90,5	88,2	87,6	98,6	82,4	43,16
1993	94,7	94,8	95,0	92,3	91,4	100,8	87,3	49,06
1994	97,0	97,1	97,2	94,5	93,3	101,2	90,0	55,66
1995	99,2	99,3	99,4	96,7	95,4	101,9	92,7	58,02
1996	99,0	99,2	99,1	96,8	95,7	100,1	93,8	61,37
1997	98,3	98,4	98,4	96,3	95,2	98,4	94,2	64,70
1998	97,9	98,1	98,0	96,3	95,3	97,5	95,1	69,69
1999	97,6	97,7	97,7	96,1	95,0	97,3	95,2	70,65
2000	97,9	98,0	97,9	96,8	95,7	99,5	95,8	76,21
2001	97,8	97,9	97,8	97,2	96,1	100,2	96,5	75,20
2002	97,8	97,9	97,7	97,3	96,3	100,0	97,0	80,44
2003	97,8	98,0	97,7	97,4	96,5	99,6	97,4	99,89
2004	99,1	99,2	99,1	98,8	98,0	99,6	98,5	103,47
2005	100	100	100	100	100	100	100	115,80
2006	101,9	101,9	102,1	102,1	102,3	103,7	101,8	122,85
2007	108,7	107,1	107,5	107,5	107,9	108,9	106,8	134,29
2008	111,8	111,6	112,7	112,6	113,6	115,2	111,3	130,04

1) Einschließlich Umsatzsteuer.– 2) Bis 1965 ohne Berlin (West).– 3) Ohne Schönheitsreparaturen.– 4) Bis 1990 eigene Umrechnung mit dem unwiderruflichen Euro-Umrechnungskurs: 1 Euro = 1,95583 DM.

Hinweis: Vollständige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 47*

Verdienste nach ausgewählten Wirtschaftsbereichen

Jahr	Bruttomonatsverdienste[1]				Tarifverdienste			
	Produzierendes Gewerbe, Handel[2], Kredit- und Versicherungsgewerbe				Stundenlöhne[1]		Monatsgehälter[1]	
	zusammen	davon: Produzierendes Gewerbe zusammen	darunter: Baugewerbe (Hoch- und Tiefbau)	Handel, Kredit- und Versicherungsgewerbe	gewerbliche Wirtschaft und Gebietskörperschaften	Produzierendes Gewerbe	gewerbliche Wirtschaft und Gebietskörperschaften	Produzierendes Gewerbe
	Basiszeitraum = 100[3]				Basiszeitraum = 100[4]			
	Früheres Bundesgebiet und Berlin				**Früheres Bundesgebiet und Berlin-West**			
1965	18,2	18,3	19,1	17,7	15,0	15,0	18,8	18,1
1975	40,6	40,5	42,1	40,0	35,4	34,6	39,8	38,3
1985	67,6	67,6	66,3	66,4	57,5	56,8	62,3	61,0
1995	98,5	98,4	98,4	98,6	80,4	79,8	80,9	79,9
1996	.	82,2	.	.	83,8	83,5	83,4	83,0
1998	.	84,9	.	.	86,5	86,2	86,0	85,7
1999	.	86,9	.	.	88,7	88,4	88,2	88,0
2000	.	89,3	.	.	90,7	90,5	90,2	90,0
2001	.	91,0	.	.	92,7	92,5	92,4	92,1
2002	.	92,7	.	.	94,6	94,5	94,4	94,1
2003	.	95,1	.	.	97,0	96,9	96,9	96,7
2004	.	96,9	.	.	98,9	98,8	98,8	98,6
2005	.	98,2	.	.	100	100	100	100
2006	.	99,6	.	.	100,8	101,7	101,0	101,8
2007	101,4	102,2	103,9	100,8	102,4	104,5	102,6	104,6
2008	104,1	105,1	106,5	103,5	105,7	107,6	106,0	107,8
	Neue Bundesländer ohne Berlin				**Neue Bundesländer mit Berlin-Ost**			
1996	.	78,4	.	.	81,4	82,3	79,1	80,3
1998	.	82,9	.	.	86,8	87,7	83,6	85,4
2000	.	87,3	.	.	90,6	91,2	88,1	89,2
2001	.	89,3	.	.	92,5	93,0	90,6	91,0
2002	.	92,1	.	.	94,6	94,9	93,2	93,4
2003	.	94,6	.	.	96,8	96,9	96,0	96,1
2004	.	97,1	.	.	98,8	98,8	98,7	98,4
2005	.	98,4	.	.	100	100	100	100
2006	.	100,2	.	.	100,6	101,8	100,8	102,2
2007	101,3	102,5	.	.	101,9	104,6	102,1	105,0
2008	105,2	106,1	108,7	104,7	107,2	108,2	107,4	108,6
	Deutschland							
1996	.	82,0	.	.	83,6	83,4	82,8	82,7
1998	.	84,8	.	.	86,5	86,3	85,7	85,7
2000	.	89,2	.	.	90,7	90,5	89,9	89,9
2001	.	90,9	.	.	92,7	92,5	92,2	92,0
2002	.	92,6	.	.	94,6	94,5	94,2	94,1
2003	.	95,0	.	.	97,0	96,9	96,7	96,6
2004	.	96,9	.	.	98,9	98,8	98,8	98,6
2005	.	98,2	.	.	100	100	100	100
2006	.	99,6	.	.	100,7	101,6	101,0	101,8
2007	101,4	102,3	103,9	100,8	102,3	104,5	102,6	104,7
2008	104,2	105,1	106,9	103,6	105,8	107,7	106,2	107,9

1) Jahresergebnis errechnet als Durchschnitt aus den vier Erhebungsmonaten.– 2) Einschließlich Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen und Gebrauchsgütern.– 3) Bis 1995: Oktober 1995 = 100, ab 1996: 1. Vierteljahr 2007 = 100.– 4) Bis 1994: 2000 = 100, ab 1995: 2005 = 100

Hinweis: Vollständige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 48*

Sozialbudget: Leistungen nach Institutionen und Funktionen

Mio Euro

	Früheres Bundesgebiet				Deutschland		
	1960	1970	1980	1990	1991	2000	2008[1]
	Leistungen nach Institutionen[2]						
Sozialversicherungssysteme[3]	**15 438**	**40 334**	**122 773**	**196 629**	**252 673**	**396 740**	**438 316**
Rentenversicherung	9 975	26 478	72 362	109 253	133 179	217 409	244 776
Krankenversicherung	4 840	12 853	45 380	71 635	92 682	132 080	158 658
Pflegeversicherung	–	–	–	–	–	16 668	19 071
Unfallversicherung	854	2 023	4 789	6 552	7 640	10 834	11 009
Arbeitslosenversicherung	521	1 776	10 743	20 368	35 640	49 741	28 864
Sondersysteme	**115**	**561**	**1 879**	**3 294**	**3 568**	**5 230**	**6 431**
Leistungssysteme des öff. Dienstes	**4 911**	**12 285**	**23 687**	**32 760**	**34 515**	**49 597**	**53 664**
Darunter:							
Pensionen	3 467	8 092	16 844	22 568	23 186	33 639	39 277
Leistungssysteme der Arbeitgeber	**2 445**	**9 232**	**22 954**	**37 657**	**43 919**	**53 693**	**59 467**
Darunter:							
Entgeltfortzahlung	1 534	6 473	14 687	20 254	23 344	26 742	26 473
Betriebliche Altersversorgung	608	1 559	4 443	9 996	12 893	17 520	21 530
Entschädigungssysteme[4]	**4 136**	**5 981**	**8 948**	**8 422**	**8 736**	**6 422**	**3 702**
Darunter:							
Soziale Entschädigung	1 990	3 756	6 776	6 528	6 865	4 965	2 702
Förder- und Fürsorgesysteme	**1 385**	**4 739**	**23 156**	**37 916**	**55 483**	**98 631**	**133 043**
Darunter:							
Kindergeld und Familienlastenausgleich	468	1 478	8 783	7 414	10 435	31 760	36 471
Erziehungsgeld und Elterngeld	–	–	–	2 474	3 232	3 732	5 012
Grundsicherung für Arbeitsuchende	–	–	–	–	–	–	44 205
Arbeitslosenhilfe und sonstige Arbeitsförderung	80	61	924	4 611	8 959	14 856	423
Sozialhilfe	538	1 592	6 538	14 158	18 103	25 763	23 238
Kinder- und Jugendhilfe	254	948	4 274	6 839	10 900	17 328	21 103
Steuerliche Leistungen	**3 887**	**11 052**	**19 751**	**23 356**	**27 180**	**38 064**	**34 544**
Sozialbudget insgesamt[3]	**32 306**	**84 177**	**222 874**	**338 329**	**423 584**	**642 974**	**721 396**
	Leistungen nach Funktionen						
Kinder	3 540	8 435	20 572	28 139	38 489	64 866	69 660
Ehegatten	1 714	7 466	14 370	14 554	17 421	25 948	23 677
Mutterschaft	301	656	1 975	2 480	2 725	3 914	5 255
Krankheit	6 921	20 794	62 732	95 367	118 049	169 675	197 691
Invalidität (allgemein)	2 532	5 422	15 376	26 124	33 076	48 667	53 579
Arbeitslosigkeit	619	1 780	8 094	19 322	34 121	47 595	40 678
Alter	9 681	23 497	59 489	97 040	117 409	194 218	232 133
Hinterbliebene	4 369	10 908	26 639	36 062	39 041	49 680	49 435
Wohnen	701	1 715	4 900	6 355	7 237	13 868	18 579
Allgemeine Lebenshilfen	458	367	936	1 447	1 583	3 383	4 457
Sozialbudget insgesamt[5]	**30 838**	**81 042**	**215 081**	**326 889**	**409 150**	**621 813**	**695 143**

1) Geschätzte Ergebnisse.– 2) Institutionen ohne Verrechnungen.– 3) Sozialversicherungssysteme und Sozialbudget insgesamt konsolidiert um die Beiträge des Staates.– 4) Im Wesentlichen für die Kriegsopferversorgung, den Lastenausgleich und die Wiedergutmachung sowie sonstige Entschädigungen.– 5) Ohne Verwaltungs- und sonstige Ausgaben.

Quelle: BMG

Tabelle 49*

Sozialbudget: Finanzierung nach Arten und Quellen[1)]

	Früheres Bundesgebiet				Deutschland		
	1960	1970	1980	1990	1991	2000	2008[2)]
				Nach Arten Mio Euro			
Sozialbeiträge	**19 210**	**51 773**	**146 802**	**242 496**	**296 130**	**416 071**	**462 181**
der Versicherten	6 768	18 701	52 873	95 368	118 246	174 284	206 632
Arbeitnehmer	6 097	16 666	46 658	78 186	99 859	143 140	164 011
Selbstständige	187	537	2 538	4 248	4 684	7 331	9 405
Eigenbeiträge von Empfängern sozialer Leistungen	246	120	282	6 691	8 872	15 467	20 614
Übrige	238	1 378	3 394	6 242	4 830	8 346	12 603
der Arbeitgeber	12 442	33 073	93 929	147 128	177 884	241 787	255 548
tatsächliche Beiträge	8 064	18 436	56 168	92 267	117 572	165 490	178 517
unterstellte Beiträge[3)]	4 378	14 637	37 761	54 862	60 312	76 297	77 031
Zuschüsse des Staates	**13 252**	**32 824**	**80 110**	**107 915**	**140 088**	**239 086**	**290 999**
Sonstige Einnahmen	**2 624**	**4 072**	**6 067**	**8 967**	**10 905**	**14 569**	**13 936**
Sozialbudget insgesamt[4)]	**35 087**	**88 670**	**232 978**	**359 378**	**447 124**	**669 726**	**767 116**
				Anteile in vH			
Sozialbeiträge	**54,8**	**58,4**	**63,0**	**67,5**	**66,2**	**62,1**	**60,2**
der Versicherten	19,3	21,1	22,7	26,5	26,4	26,0	26,9
Arbeitnehmer	17,4	18,8	20,0	21,8	22,3	21,4	21,4
Selbstständige	0,5	0,6	1,1	1,2	1,0	1,1	1,2
Eigenbeiträge von Empfängern sozialer Leistungen	0,7	0,1	0,1	1,9	2,0	2,3	2,7
Übrige	0,7	1,6	1,5	1,7	1,1	1,2	1,6
der Arbeitgeber	35,5	37,3	40,3	40,9	39,8	36,1	33,3
tatsächliche Beiträge	23,0	20,8	24,1	25,7	26,3	24,7	23,3
unterstellte Beiträge[3)]	12,5	16,5	16,2	15,3	13,5	11,4	10,0
Zuschüsse des Staates	**37,8**	**37,0**	**34,4**	**30,0**	**31,3**	**35,7**	**37,9**
Sonstige Einnahmen	**7,5**	**4,6**	**2,6**	**2,5**	**2,4**	**2,2**	**1,8**
Sozialbudget insgesamt	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
				Nach Quellen Mio Euro			
Unternehmen	12 153	29 337	76 526	119 339	144 552	196 269	205 846
Bund	8 822	21 143	54 294	69 191	91 038	146 154	186 495
Länder	4 878	11 942	26 773	37 093	45 139	74 252	77 109
Gemeinden	1 768	6 044	18 208	30 533	38 518	61 833	73 215
Sozialversicherung	86	230	743	1 183	1 455	2 750	3 060
Private Organisationen	352	748	2 706	5 116	6 355	10 409	10 997
Private Haushalte	7 028	19 199	53 667	96 850	119 911	177 607	210 544
Übrige Welt	–	27	62	73	156	451	— 151
Sozialbudget insgesamt[4)]	**35 087**	**88 670**	**232 978**	**359 378**	**447 124**	**669 726**	**767 116**
				Anteile in vH			
Unternehmen	34,6	33,1	32,8	33,2	32,3	29,3	26,8
Bund	25,1	23,8	23,3	19,3	20,4	21,8	24,3
Länder	13,9	13,5	11,5	10,3	10,1	11,1	10,1
Gemeinden	5,0	6,8	7,8	8,5	8,6	9,2	9,5
Sozialversicherung	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4
Private Organisationen	1,0	0,8	1,2	1,4	1,4	1,6	1,4
Private Haushalte	20,0	21,7	23,0	26,9	26,8	26,5	27,4
Übrige Welt	–	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
Sozialbudget insgesamt	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

1) Konsolidiert.– 2) Geschätzte Ergebnisse.– 3) Für Direktleistungen und Pensionsrückstellungen. Gegenwert für Leistungen, die Arbeitnehmer oder sonstige Berechtigte vom Arbeitgeber direkt erhalten, wenn für gleichartige Leistungen ein beitragsorientiertes System besteht, so auch beispielsweise für die Finanzierung des beamtenrechtlichen Systems.– 4) Summenbildung ohne Zahlungen der Institutionen untereinander (Beiträge des Staates).

Quelle: BMG

Hinweis: Vollständige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 50*

Kenngrößen für die Beitragsbemessung und die Leistungen in der Allgemeinen Rentenversicherung[1)]

Jahr	Beitragssatz[2)]	Beitragsbemessungsgrenze (Monat)	Allgemeine Bemessungsgrundlage / aktueller Rentenwert (im Jahr)[3)]	Rentenanpassungssätze[4)] zum 1. Januar / 1. Juli	Standardrente[5)] Monatliche Rente[6)] (brutto)	Standardrente[5)] Rentenniveau[7)] brutto	Standardrente[5)] Rentenniveau[7)] netto[8)]	Durchschnittliches Bruttojahresarbeitsentgelt aller Versicherten[9)]
	vH	DM / Euro	DM / Euro	vH	DM / Euro	vH	vH	DM / Euro
	Früheres Bundesgebiet							
1957	*14,0*	750	4 281	*x*	240,90	*57,3*	*x*	5 043
1960	*14,0*	850	5 072	*5,94 / x*	270,70	*53,2*	*x*	6 101
1965	*14,0*	1 200	7 275	*9,40 / x*	377,90	*49,1*	*x*	9 229
1970	*17,0*	1 800	10 318	*6,35 / x*	550,20	*49,5*	*55,2*	13 343
1975	*18,0*	2 800	16 520	*x / 11,10*	929,30	*48,6*	*55,2*	21 808
1980	*18,0*	4 200	21 911	*4,00 / x*	1 232,50	*50,2*	*57,6*	29 485
1985	*18,7/19,2*	5 400	27 099	*x / 3,00*	1 524,40	*51,1*	*57,4*	35 286
1990	*18,7*	6 300	31 661	*x / 3,10*	1 781,00	*50,2*	*55,0*	41 946
1991	*18,7/17,7*	6 500	33 149	*x / 4,70*	1 864,70	*49,2*	*53,9*	44 421
1992	*17,7*	6 800	42,63	*x / 2,87*	1 918,35	*48,5*	*53,1*	46 820
1993	*17,5*	7 200	44,49	*x / 4,36*	2 002,05	*48,8*	*53,4*	48 178
1994	*19,2*	7 600	46,00	*x / 3,39*	2 070,00	*49,7*	*54,8*	49 142
1995	*18,6*	7 800	46,23	*x / 0,50*	2 080,35	*49,2*	*53,9*	50 665
1996	*19,2*	8 000	46,67	*x / 0,95*	2 100,15	*48,5*	*53,4*	51 678
1997	*20,3*	8 200	47,44	*x / 1,65*	2 134,80	*48,7*	*54,0*	52 143
1998	*20,3*	8 400	47,65	*x / 0,44*	2 144,25	*48,5*	*53,6*	52 925
1999	*20,3/19,5*	8 500	48,29	*x / 1,34*	2 173,05	*48,4*	*53,3*	53 507
2000	*19,3*	8 600	48,58	*x / 0,60*	2 186,10	*48,2*	*52,9*	54 256
2001	*19,1*	8 700	49,51	*x / 1,91*	2 227,95	*48,0*	*52,6*	55 124
2002	*19,1*	4 500	25,86	*x / 2,16*	1 163,70	*48,3*	*52,9*	28 626
2003	*19,5*	5 100	26,13	*x / 1,04*	1 175,85	*48,5*	*53,3*	28 938
2004	*19,5*	5 150	26,13	*x*	1 175,85	*48,6*	*53,0*	29 060
2005	*19,5*	5 200	26,13	*x*	1 175,85	*48,3*	*52,6*	29 202
2006	*19,5*	5 250	26,13	*x*	1 175,85	*47,8*	*52,3*	29 494
2007	*19,9*	5 250	26,27	*x / 0,54*	1 182,15	*47,2*	*51,3*	29 951
2008	*19,9*	5 300	26,56	*x / 1,10*	1 195,20[a)]	*46,5*[a)]	*50,5*[a)]	30 084
2009	*19,9*	5 400	27,20	*x / 2,41*	1 224,00[a)]	*46,4*[a)]	*50,2*[a)]	30 879
	Neue Bundesländer und Berlin-Ost							
1992	*17,7*	4 800	26,57	*11,65 / 12,73*	1 195,65	*x*	*x*	x
1993	*17,5*	5 300	32,17	*6,10 / 14,12*	1 447,65	*x*	*x*	x
1994	*19,2*	5 900	34,49	*3,64 / 3,45*	1 552,05	*x*	*x*	x
1995	*18,6*	6 400	36,33	*2,78 / 2,48*	1 634,85	*x*	*x*	x
1996	*19,2*	6 800	38,38	*4,38 / 1,21*	1 727,10	*x*	*x*	x
1997	*20,3*	7 100	40,51	*x / 5,55*	1 822,95	*x*	*x*	x
1998	*20,3*	7 000	40,87	*x / 0,89*	1 839,15	*x*	*x*	x
1999	*20,3/19,5*	7 200	42,01	*x / 2,79*	1 890,45	*x*	*x*	x
2000	*19,3*	7 100	42,26	*x / 0,60*	1 901,70	*x*	*x*	x
2001	*19,1*	7 300	43,15	*x / 2,11*	1 941,45	*x*	*x*	x
2002	*19,1*	3 750	22,70	*x / 2,89*	1 021,50	*x*	*x*	x
2003	*19,5*	4 250	22,97	*x / 1,19*	1 033,65	*x*	*x*	x
2004	*19,5*	4 350	22,97	*x*	1 033,65	*x*	*x*	x
2005	*19,5*	4 400	22,97	*x*	1 033,65	*x*	*x*	x
2006	*19,5*	4 400	22,97	*x*	1 033,65	*x*	*x*	x
2007	*19,9*	4 550	23,09	*x / 0,54*	1 039,65	*x*	*x*	x
2008	*19,9*	4 500	23,34	*x / 1,10*	1 050,30[a)]	*x*	*x*	x
2009	*19,9*	4 550	24,13	*x / 3,38*	1 085,85[a)]	*x*	*x*	x

1) Früher Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten; ohne Knappschaft.– 2) Ab 1. Januar, für 1983 ab 1. September, für 1985 ab 1. Juni, für 1991/1999 ab 1. April geänderter Beitragssatz.– 3) Ab 1992 aktueller Rentenwert, jeweils Stand 1. Juli.– 4) Bis 1982 (Ausnahme 1975) jeweils zum 1.1. des Jahres; 1975 und ab 1983 jeweils zum 1.7. des Jahres vor Abzug des KVdR-Beitrags.– 5) Fiktive Altersrente eines Versicherten mit durchschnittlichem Bruttojahresarbeitsentgelt nach 45 Versicherungsjahren.– 6) Standardrente am 1. Juli des Jahres, vor 1983 am 1. Januar des Jahres.– 7) Durchschnittliche Brutto-/Nettorente gemessen am durchschnittlichen Brutto-/Nettoarbeitsentgelt.– 8) Rentenniveau ab 1970 netto vor Steuern; vgl. §154 (3) SGB VI; RV-Nachhaltigkeitsgesetz.– 9) Nur für früheres Bundesgebiet - Entwurf Sozialversicherungs-Rechengrößenverordnung 2009, Stand September 2008.– a) Für „Standardrente" vorläufige Ergebnisse.

Quellen: Deutsche Rentenversicherung Bund

Hinweis: Vollständige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 51*

Struktur der Leistungsempfänger in der Gesetzlichen Rentenversicherung

Jahr	Rentenbestand[1]			Rentenneuzugänge[1)2)]			Rentenzugangsalter[2)3)]			Rentenbezugsdauer[2)3)] der Versichertenrenten[4)]
	insgesamt	davon: Versichertenrenten[4)]	davon: Renten wegen Todes[5)]	insgesamt	darunter: Renten wegen Alters	darunter: Renten wegen Todes[5)]	insgesamt	davon: Renten wegen Alters	davon: Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit	
	Anzahl (1 000)						Jahre			
	Früheres Bundesgebiet									
1960	7 872	4 437	3 435	662	152	234	59,2	64,7	56,0	9,9
1990	15 013	10 369	4 644	1 031	543	291	60,6	63,2	53,4	15,4
1993	15 828	11 144	4 684	1 162	599	350	60,6	63,3	53,4	15,6
1995	16 527	11 815	4 712	1 207	651	330	60,3	63,0	52,8	15,7
1997	17 202	12 473	4 729	1 159	648	308	60,1	62,6	52,3	15,9
1999	17 782	13 088	4 694	1 177	708	295	60,5	62,5	52,0	16,0
2000	18 185	13 475	4 710	1 177	707	297	60,5	62,6	51,8	x[a)]
2001	18 473	13 772	4 701	1 125	675	289	60,5	62,7	51,3	16,2
2002	18 668	13 968	4 700	1 081	643	298	60,8	63,0	50,7	16,6
2003	18 938	14 225	4 713	1 155	687	330	61,1	63,2	50,2	16,7
2004	19 181	14 460	4 721	1 113	671	308	61,1	63,3	50,0	16,8
2005	19 421	14 681	4 740	1 073	643	301	61,2	63,4	50,0	17,2
2006	19 543	14 807	4 735	1 088	652	310	61,2	63,4	50,1	17,1
2007	19 697	14 968	4 729	1 020	591	302	61,0	63,3	50,1	17,3
2008	19 783	15 073	4 709	1 026	596	301	61,0	63,3	50,2	17,9
	Neue Bundesländer und Berlin-Ost									
1993	4 011	2 969	1 043	357	189	111	59,2	62,2	49,4	x[a)]
1995	4 534	3 335	1 199	535	350	118	59,6	61,3	49,7	16,0
1997	4 761	3 555	1 206	340	188	90	57,9	60,7	49,6	16,0
1999	4 870	3 669	1 201	294	171	79	58,4	60,7	50,0	16,4
2000	4 960	3 757	1 203	293	171	80	58,7	60,8	49,9	16,2
2001	4 992	3 793	1 199	260	144	76	58,6	61,1	49,7	16,7
2002	5 011	3 816	1 195	243	128	78	58,7	61,3	49,5	16,6
2003	5 036	3 846	1 190	255	140	79	59,0	61,5	49,4	17,0
2004	5 072	3 882	1 190	250	137	78	59,1	61,7	49,3	17,2
2005	5 063	3 900	1 163	239	131	74	59,3	61,9	49,4	17,5
2006	5 061	3 912	1 149	212	105	74	59,3	62,3	49,6	17,5
2007	5 037	3 902	1 135	221	114	73	59,3	62,3	49,6	18,1
2008	5 021	3 884	1 137	221	114	74	59,5	62,3	49,9	18,4
	Deutschland									
1993	19 840	14 113	5 727	1 520	788	460	60,3	63,0	52,5	x[a)]
1995	21 061	15 150	5 911	1 742	1 001	447	60,1	62,4	52,1	15,8
1997	21 963	16 028	5 935	1 499	837	398	59,6	62,1	51,7	15,9
1999	22 652	16 757	5 895	1 470	878	374	60,1	62,2	51,6	16,1
2000	23 144	17 232	5 912	1 470	879	377	60,2	62,3	51,4	x[a)]
2001	23 465	17 565	5 900	1 384	819	365	60,2	62,4	51,0	16,3
2002	23 679	17 785	5 894	1 324	772	376	60,4	62,7	50,4	16,6
2003	23 974	18 071	5 903	1 410	827	409	60,7	62,9	50,1	16,8
2004	24 254	18 343	5 911	1 363	808	385	60,8	63,1	49,8	16,9
2005	24 484	18 580	5 903	1 312	773	375	60,8	63,2	49,9	17,2
2006	24 604	18 720	5 884	1 300	757	384	60,9	63,2	50,0	17,2
2007	24 734	18 870	5 864	1 242	704	376	60,7	63,1	50,0	17,4
2008	24 804	18 957	5 846	1 247	710	374	60,7	63,2	50,1	18,0

1) Ohne Knappschaftsausgleichsleistungen, reine KLG-Leistungen, Nullrenten und ohne Renten nach Art. 2 RÜG.– 2) 1991/1992 Untererfassung aufgrund RRG' 92 und Änderung des Datensatzaufbaus.– 3) Das durchschnittliche Zugangsalter ist für jedes Jahr als Querschnitt berechnet und durch Rechtsänderungen (zum Beispiel: Einführung des flexiblen Altersruhegeldes 1973, Herabsetzung der Wartezeit für den Bezug einer Regelaltersrente im Jahr 1984 und Anhebung der Altersgrenzen seit 1997) und durch sich im Zeitablauf ändernde Altersstrukturen beeinflusst, vor 1980 ohne Knappschaft.– 4) Altersrenten und Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit.– 5) Witwen-/Witwerrenten, Waisen- und Erziehungsrenten; nicht enthalten: wegen Einkommensanrechnung vollständig ruhende Renten.– a) Merkmal unzureichend belegt.

Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund

Hinweis: Vollständige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 52*

Finanzielle Entwicklung der Allgemeinen Rentenversicherung[1)]

Mrd Euro

Jahr	Einnahmen			Ausgaben					Saldo (Einnahmen ./. Ausgaben)	Nachrichtlich: Nachhaltigkeitsrücklage am Jahresende[7)] in Monatsausgaben zu eigenen Lasten
	insgesamt	darunter: Beiträge[2)]	darunter: Bundeszuschuss[3)]	insgesamt	darunter: Renten[4)]	darunter: Leistungen zur Teilhabe[5)]	darunter: KVdR und PVdR[6)]	darunter: Verwaltungs- und Verfahrenskosten		
	Früheres Bundesgebiet									
1957	7,26	4,99	1,74	6,37	5,46	0,29	0,39	0,14	0,89	x
1970	26,25	21,67	3,66	24,39	19,63	1,05	2,38	0,54	1,86	x
1980	69,05	56,86	10,80	67,57	55,92	2,19	6,54	1,33	1,48	2,1
1990	108,62	89,43	15,18	103,72	89,92	2,79	5,61	1,85	4,90	2,6
1991	115,53	93,73	16,74	110,07	95,31	3,08	5,78	2,01	5,45	2,6
1992	121,64	98,84	19,79	116,34	100,68	3,41	6,03	2,17	5,31	x
1993	124,00	100,40	20,77	123,89	106,79	3,82	6,69	2,30	0,11	x
1994	136,33	110,32	23,99	131,85	113,51	4,07	7,36	2,34	4,48	x
1995	140,93	115,21	23,91	137,87	118,37	4,22	8,15	2,47	3,05	x
1996	148,27	120,68	25,18	142,21	122,04	4,37	8,61	2,49	6,06	x
1997	155,81	127,04	27,45	145,72	126,33	3,27	9,16	2,34	10,08	x
1998	161,91	127,86	32,79	150,40	130,67	3,08	9,54	2,39	11,50	x
1999	168,76	134,02	33,45	155,29	134,87	3,16	9,92	2,48	13,47	x
2000	172,64	137,75	33,33	160,79	139,49	3,52	10,26	2,60	11,85	x
2001	178,42	139,89	36,20	166,08	144,07	3,69	10,62	2,71	12,35	x
2002	181,31	141,04	38,78	171,94	149,19	3,82	11,21	2,78	9,37	x
2003	188,39	144,65	42,39	176,84	153,20	3,87	11,82	2,83	11,56	x
	Neue Bundesländer und Berlin-Ost									
1991	16,02	13,09	2,88	15,75	13,63	0,11	1,75	0,25	0,26	x
1992	20,84	16,64	3,96	23,19	20,42	0,20	1,28	0,46	– 2,35	x
1993	23,30	18,43	4,60	27,34	23,94	0,30	1,45	0,61	– 4,04	x
1994	27,03	20,91	5,88	32,52	28,14	0,49	1,73	0,69	– 5,49	x
1995	29,93	22,99	6,53	38,06	32,64	0,68	2,10	0,77	– 8,13	x
1996	31,28	23,82	7,15	40,95	34,96	0,84	2,27	0,73	– 9,67	x
1997	33,15	25,02	7,78	42,26	36,06	0,70	2,46	0,69	– 9,11	x
1998	34,10	24,42	9,30	43,86	37,33	0,81	2,63	0,71	– 9,77	x
1999	34,78	25,14	9,09	43,37	36,90	0,74	2,62	0,70	– 8,59	x
2000	33,70	24,41	9,09	44,97	38,26	0,81	2,70	0,74	– 11,27	x
2001	33,81	23,69	9,81	46,12	39,27	0,85	2,75	0,75	– 12,31	x
2002	34,19	23,39	10,49	47,69	40,55	0,91	2,85	0,75	– 13,50	x
2003	35,50	23,73	11,48	49,04	41,67	0,89	2,95	0,81	– 13,55	x
	Deutschland									
1991	131,54	106,82	19,62	125,82	108,94	3,20	7,52	2,26	5,72	x
1992	142,49	115,48	23,75	139,53	121,10	3,61	7,31	2,64	2,96	2,6
1993	147,30	118,83	25,37	151,23	130,73	4,12	8,14	2,91	– 3,92	1,9
1994	163,35	131,23	29,87	164,37	141,64	4,56	9,10	3,04	– 1,02	1,5
1995	170,86	138,20	30,44	175,93	151,00	4,90	10,41	3,24	– 5,08	0,9
1996	179,55	144,50	32,33	183,16	157,00	5,21	11,11	3,23	– 3,62	0,6
1997	188,96	152,06	35,22	187,99	162,40	3,97	11,92	3,02	0,97	0,6
1998	196,00	152,28	42,08	194,27	168,00	3,88	12,48	3,10	1,74	0,7
1999	203,55	159,16	42,53	198,67	171,77	3,89	12,85	3,18	4,88	1,0
2000	206,34	162,16	42,42	205,76	177,75	4,33	13,28	3,34	0,58	1,0
2001	212,23	163,58	46,01	212,20	183,34	4,54	13,70	3,46	0,04	0,9
2002	215,51	164,43	49,26	219,63	189,75	4,73	14,40	3,53	– 4,13	0,6
2003	223,89	168,39	53,87	225,88	194,86	4,77	15,12	3,63	– 1,99	0,5
2004	224,75	168,38	54,37	227,71	197,45	4,65	14,22	3,66	– 2,97	0,3
2005	224,18	167,98	54,81	228,11	198,81	4,50	13,40	3,66	– 3,93	0,1
2006	235,87	179,48	54,91	228,30	199,42	4,46	13,02	3,55	7,56	0,6
2007	231,33	173,77	55,94	230,15	200,66	4,57	13,63	3,45	1,18	0,7
2008	237,43	179,09	56,43	233,65	203,16	4,83	14,01	3,46	3,78	1,0

1) Früher Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten; ohne Knappschaft.– 2) Darunter ab 1999: Beiträge für Kindererziehungszeiten.– 3) Allgemeiner und zusätzlicher Bundeszuschuss (ab 1998).– 4) Ab 1999 ohne gemäß § 291b SGB VI vom Bund erstattete einigungsbedingte Leistungen.– 5) Früher: Maßnahmen zur Erhaltung, Besserung und Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit und zusätzliche Leistungen.– 6) KVdR: Krankenversicherung der Rentner, PVdR: Pflegeversicherung der Rentner ab 1995.– 7) Früher Schwankungsreserve. Bis 1991 früheres Bundesgebiet, ab 1992 nur für Deutschland insgesamt.

Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund

Hinweis: Vollständige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 53*

Gesundheitsausgaben[1] in Deutschland
Mio Euro

	1996	1998	2000	2002	2006	2007
Gesundheitsausgaben, insgesamt	**194 889**	**201 209**	**212 455**	**228 122**	**244 917**	**252 751**
Nach Ausgabenträgern						
Davon:						
Öffentliche Haushalte	18 217	13 420	13 614	14 347	13 062	13 077
Gesetzliche Krankenversicherung	116 143	117 734	123 914	132 935	139 755	145 360
Soziale Pflegeversicherung	10 930	15 813	16 706	17 319	18 060	18 382
Gesetzliche Rentenversicherung	4 431	3 092	3 528	3 729	3 573	3 677
Gesetzliche Unfallversicherung	3 426	3 554	3 687	3 852	4 064	4 056
Private Krankenversicherung[2]	14 618	16 148	17 604	19 453	22 476	23 452
Arbeitgeber	8 086	8 508	8 677	9 447	10 438	10 667
Private Haushalte/private Organisationen[3]	19 038	22 939	24 725	27 040	33 490	34 079
Nach Leistungsarten						
Darunter:						
Prävention/Gesundheitsschutz	7 474	6 821	7 512	8 248	9 262	10 089
Ärztliche Leistungen	53 424	55 327	57 460	60 686	66 539	68 928
Pflegerische/therapeutische Leistungen	47 145	49 994	52 279	55 683	58 563	59 640
Unterkunft/Verpflegung	15 389	15 280	16 483	17 029	18 493	18 591
Waren	50 457	51 984	55 651	60 990	66 188	69 338
Transporte	2 950	3 103	3 425	3 803	4 064	4 229
Verwaltungsleistungen	9 949	10 700	11 354	12 459	13 069	13 166
Nach Einrichtungen						
Darunter:						
Gesundheitsschutz	1 684	1 632	1 806	2 009	1 883	1 883
Ambulante Einrichtungen	92 244	94 863	100 762	109 885	118 618	124 440
Stationäre/teilstationäre Einrichtungen	71 566	74 711	78 806	82 646	90 220	91 772
Rettungsdienste	1 763	1 884	2 056	2 271	2 597	2 676
Verwaltung	11 171	11 943	12 671	13 860	14 555	14 673
Sonstige Einrichtungen/private Haushalte	7 746	7 591	7 427	7 530	7 293	7 424
Ausland	8 103	8 000	8 292	9 223	8 740	8 771
Ausgewählte Kennziffern:						
Gesundheitsausgaben, insgesamt						
in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (vH)	*10,4*	*10,2*	*10,3*	*10,6*	*10,5*	*10,4*
je Einwohner (Euro)	2 380	2 450	2 590	2 770	2 970	3 070
Nachrichtlich:						
Einkommensleistungen[4]	**65 875**	**61 818**	**66 541**	**66 938**	**60 496**	**60 344**

1) Gesundheitsausgaben sowie Ausgaben für den erweiterten Leistungsbereich des Gesundheitswesens. Grundlage ist die Definition der OECD.– 2) Ab 1995 einschließlich privater Pflege-Pflichtversicherung.– 3) Private Organisationen ohne Erwerbszweck.– 4) Einkommensleistungen sind zum Beispiel Zahlungen von Kranken-, Verletzten- und Ubergangsgeldern, vorzeitigen Renten bei Berufs- und Erwerbsunfähigkeit sowie Entgeltfortzahlungen bei Krankheit und Mutterschutz und in den Gesundheitsausgaben insgesamt nicht enthalten.

Tabelle 54*

Versicherte[1] in der Gesetzlichen Krankenversicherung

Tausend

Jahr	Insgesamt	Mitglieder				Mitversicherte Familienangehörige			
		insgesamt	davon:			insgesamt	davon: von		
			Pflichtmitglieder	freiwillige Mitglieder	Rentner		Pflichtmitgliedern	freiwilligen Mitgliedern	Rentnern
	Früheres Bundesgebiet[2]								
1970	X	30 646	17 839	4 798	8 009	X	X	X	X
1980	X	35 395	20 638	4 454	10 303	X	X	X	X
1990	55 832	38 272	22 807	4 427	11 038	17 560	11 419	4 555	1 586
1991	56 843	39 011	23 229	4 631	11 150	17 832	11 575	4 687	1 570
1995	58 749	40 703	23 903	5 065	11 735	18 046	11 983	4 596	1 467
2000	59 248	41 391	23 661	5 876	11 853	17 858	11 794	4 685	1 379
2001	59 145	41 422	23 487	6 097	11 839	17 723	11 697	4 819	1 207
2002	58 888	41 501	23 352	5 118	13 030	17 387	11 499	4 436	1 452
2003	57 896	40 529	22 957	4 576	12 996	17 367	11 926	4 037	1 405
2004	58 141	40 695	22 900	4 596	13 199	17 446	12 010	4 057	1 378
2005	58 100	40 475	22 985	4 331	13 160	17 624	12 577	3 728	1 320
2006	58 002	40 549	23 045	4 323	13 181	17 453	12 524	3 663	1 265
2007	58 076	40 848	23 537	4 121	13 189	17 228	12 578	3 432	1 219
2008	58 108	41 212	23 964	4 063	13 185	16 896	12 417	3 305	1 174
2009	57 988	41 397	24 197	4 017	13 184	16 590	12 271	3 188	1 132
	Neue Bundesländer[2]								
1991	14 440	11 681	8 105	547	3 028	2 759	2 525	208	26
1995	13 137	10 184	6 316	643	3 225	2 953	2 573	321	59
2000	12 567	9 811	5 666	687	3 457	2 756	2 374	314	69
2001	12 113	9 699	5 671	565	3 463	2 414	2 094	247	73
2002	12 073	9 631	5 603	477	3 552	2 442	2 110	255	77
2003	12 227	9 844	5 781	453	3 610	2 383	2 082	225	76
2004	12 139	9 796	5 691	473	3 632	2 343	2 035	232	75
2005	12 088	9 540	5 433	461	3 647	2 548	2 228	215	105
2006	12 011	9 512	5 427	453	3 632	2 500	2 188	206	106
2007	11 946	9 525	5 477	432	3 617	2 421	2 134	187	100
2008	11 844	9 520	5 494	425	3 601	2 323	2 051	177	94
2009	11 732	9 484	5 483	415	3 585	2 248	1 989	169	90
	Deutschland								
1991	71 283	50 692	31 334	5 178	14 178	20 591	14 100	4 895	1 596
1995	71 886	50 888	30 219	5 708	14 960	20 999	14 555	4 918	1 525
2000	71 815	51 201	29 328	6 564	15 310	20 614	14 167	4 998	1 448
2001	71 258	51 122	29 158	6 662	15 302	20 136	13 792	5 066	1 279
2002	70 961	51 133	28 955	5 595	16 583	19 829	13 609	4 691	1 529
2003	70 124	50 373	28 738	5 029	16 606	19 751	14 008	4 262	1 481
2004	70 280	50 491	28 592	5 069	16 831	19 789	14 046	4 290	1 453
2005	70 188	50 016	28 418	4 791	16 806	20 172	14 805	3 943	1 424
2006	70 013	50 061	28 472	4 776	16 813	19 952	14 712	3 869	1 371
2007	70 022	50 372	29 014	4 553	16 806	19 650	14 712	3 619	1 319
2008	69 952	50 733	29 459	4 488	16 786	19 220	14 469	3 483	1 268
2009	69 719	50 881	29 680	4 432	16 769	18 838	14 260	3 357	1 221
	Versicherte mit Wohnsitz im Ausland								
1995	32	32	12	3	17	X	X	X	X
2000	309	216	116	18	82	93	56	17	21
2001	307	218	115	19	84	89	53	18	19
2002	307	216	109	19	87	91	52	17	22
2003	298	210	104	17	89	88	50	16	22
2004	289	206	96	17	93	83	46	15	22
2005	289	207	92	18	97	82	44	15	23
2006	285	209	90	18	101	76	37	15	24
2007	292	216	91	20	105	76	36	16	24
2008	292	217	90	19	108	75	36	15	24
2009	292	219	89	19	111	74	35	14	24

1) Mitglieder und mitversicherte Familienangehörige bis 1985 Jahresdurchschnitte, ab 1996 Stichtag 1. Juli.– 2) Ab 1995 wird Berlin-Ost dem früheren Bundesgebiet zugerechnet.

Tabelle 55*

Struktur der Einnahmen und Ausgaben der Gesetzlichen Krankenversicherung

Mrd Euro[1)]

Jahr	Einnahmen		Ausgaben[3)]							Einnahmen ./. Ausgaben[7)]
	insgesamt	darunter: Beiträge[2)]	insgesamt	darunter: Leistungsausgaben[4)]					Netto-Verwaltungskosten	
				insgesamt	darunter: ausgewählte Leistungsausgaben					
					Ärztliche Behandlung[5)]	Zahnärztliche Behandlung, Zahnersatz	Arznei-, Verband-, Heil- und Hilfsmittel aus Apotheken[6)]	Krankenhausbehandlung		
	Früheres Bundesgebiet[8)]									
1970	13,35	12,77	12,87	12,19	2,79	1,30	2,16	3,07	0,63	0,48
1980	45,22	42,71	45,93	43,95	7,85	6,58	6,43	13,02	1,92	– 0,71
1990	75,54	72,53	72,43	68,63	12,46	6,65	11,17	22,80	3,72	3,12
1991	78,85	75,53	81,71	77,53	13,67	7,54	12,52	25,12	4,05	– 2,86
1995	100,53	96,60	103,07	97,29	16,71	8,90	12,81	34,02	4,95	– 2,61
1997	104,83	101,61	103,97	98,23	17,51	9,80	13,19	34,98	5,26	0,68
1998	106,68	103,58	106,08	100,10	17,79	9,00	13,95	36,02	5,58	0,95
1999	109,84	106,67	109,03	102,68	18,21	9,10	15,09	36,03	5,89	– 0,08 a)
2000	112,62	109,37	111,46	105,05	18,49	9,31	15,62	36,81	6,02	– 0,51
2001	114,63	111,07	115,67	108,89	18,89	9,65	17,26	37,11	6,35	– 2,78
2002	118,18	115,01	118,93	111,79	19,17	9,59	18,98	38,16	6,68	– 3,22
2003	120,12	117,26	120,48	113,14	19,65	9,87	19,63	38,38	6,86	– 3,32
2004	122,74	119,10	116,49	108,98	18,46	9,43	17,71	38,98	6,82	2,88
2005	124,04	119,21	119,24	111,74	18,55	8,30	20,53	40,08	6,86	1,05
2006	125,75	118,85	122,38	114,79	19,03	8,68	20,88	41,21	6,82	1,42
2007	130,67	125,42	127,40	119,51	19,68	8,95	22,51	41,57	6,90	1,17
	Neue Bundesländer[8)]									
1991	13,30	13,01	11,88	11,21	1,70	1,42	2,04	4,07	0,66	1,42
1995	19,81	19,25	20,94	19,70	2,96	1,93	3,25	6,73	1,19	– 0,94
1997	21,32	20,78	21,33	20,05	2,99	2,12	3,19	7,35	1,19	– 0,12
1998	21,07	20,70	21,39	20,02	2,99	1,84	3,24	7,56	1,24	– 0,34
1999	21,37	20,83	21,89	20,52	2,98	1,86	3,44	7,72	1,28	0,00 a)
2000	21,19	20,68	22,24	20,89	3,02	1,92	3,66	7,73	1,28	0,61
2001	21,16	20,82	23,14	21,75	3,01	1,96	4,10	7,87	1,29	0,09
2002	21,52	21,19	24,10	22,54	3,13	1,90	4,47	8,14	1,34	– 0,19
2003	21,53	21,12	24,62	23,08	3,21	1,94	4,59	8,42	1,35	– 0,13
2004	21,53	21,01	23,69	22,18	2,97	1,84	4,10	8,61	1,29	1,14
2005	21,71	21,04	24,57	23,11	2,99	1,63	4,83	8,88	1,29	0,62
2006	21,87	21,00	25,63	23,89	3,21	1,68	4,95	9,12	1,29	0,21
2007	22,90	22,06	26,48	24,92	3,37	1,74	5,28	9,28	1,28	0,62
	Deutschland									
1991	92,15	88,53	93,59	88,74	15,38	8,96	14,56	29,19	4,71	– 1,44
1995	120,35	115,85	124,00	116,99	19,67	10,84	16,06	40,75	6,14	– 3,55
1997	126,15	122,39	125,29	118,29	20,49	11,92	16,38	42,34	6,45	0,55
1998	127,75	124,28	127,47	120,12	20,78	10,84	17,19	43,58	6,82	0,61
1999	131,20	127,50	130,92	123,21	21,19	10,97	18,52	43,74	7,17	– 0,08
2000	133,81	130,05	133,70	125,94	21,50	11,23	19,28	44,54	7,30	0,10
2001	135,79	131,89	138,81	130,63	21,90	11,59	21,36	44,98	7,64	– 2,69
2002	139,71	136,21	143,03	134,33	22,31	11,49	23,45	46,30	8,02	– 3,41
2003	141,65	138,38	145,09	136,22	22,86	11,82	24,22	46,80	8,21	– 3,44
2004	144,27	140,11	140,18	131,16	21,43	11,26	21,81	47,59	8,11	4,02
2005	145,74	140,25	143,81	134,85	21,55	9,92	25,36	48,96	8,16	1,67
2006	147,62	139,87	148,00	138,68	22,24	10,36	25,83	50,33	8,11	1,63
2007	153,57	147,47	153,88	144,43	23,05	10,69	27,79	50,85	8,18	1,74
2008	159,96	153,33	160,94	150,90	25,89	10,93	29,15	52,62	8,28	1,43

1) Bis 2001 eigene Umrechnung der Grunddaten mit dem unwiderruflichen Euro-Umrechnungskurs: 1 Euro = 1,95583 DM.– 2) Einschließlich Beiträge aus geringfügiger Beschäftigung.– 3) Leistungsausgaben, Verwaltungskosten, Vermögensaufwendungen und sonstige Aufwendungen ohne RSA.– 4) Für alle Versicherten: Mitglieder (einschließlich Rentner) und deren Familienangehörigen.– 5) Ohne Dialysesachkosten.– 6) Einschließlich Versandhandel.– 7) Einschließlich RSA-Risikopool korrigiert um RSA-Salden und DMP-Verwaltungskostenpauschale.– 8) Ab 1995 wird Berlin-Ost dem früheren Bundesgebiet zugerechnet.– a) Unter Berücksichtigung des RSA-West-Ost Transfers in Höhe von 0,61 Mrd Euro.

Quelle: BMG

Hinweis: Vollständige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 56*

Ausgaben für Mitglieder und Versicherte in der Gesetzlichen Krankenversicherung[1)]

Jahr	Leistungsausgaben: pflichtversicherte und freiwillige Mitglieder – insgesamt	je AKV-Mitglied	je AKV-Versicherten[3)]	Rentner – insgesamt	je KVdR-Mitglied	Gesamtausgaben[4)] je Mitglied	je Versicherten[5)]
	Mrd Euro[2)]	Euro	Euro	Mrd Euro[2)]	Euro	Euro	Euro
	Früheres Bundesgebiet[6) 7)]						
1970	8,83	390	X	3,36	420	420	X
1975	20,29	850	X	9,45	981	931	X
1980	28,89	1 151	X	15,06	1 462	1 298	X
1985	33,45	1 307	775	22,13	2 083	1 611	1 047
1990	40,43	1 501	942	28,21	2 562	1 909	1 305
1991	45,30	1 642	1 033	32,23	2 898	2 111	1 445
1995	56,46	1 962	1 245	40,83	3 487	2 545	1 761
1997	56,44	1 950	1 238	41,80	3 540	2 551	1 769
1998	57,17	1 980	1 258	42,93	3 631	2 607	1 810
1999	58,51	2 008	1 281	44,17	3 731	2 661	1 854
2000	59,58	2 030	1 300	45,47	3 837	2 705	1 891
2001	61,81	2 101	1 349	47,07	3 972	2 803	1 965
2002	60,78	2 121	1 358	51,02	4 017	2 876	2 021
2003	59,98	2 134	1 359	53,17	4 052	2 922	2 053
2004	56,87	2 039	1 294	52,11	3 937	2 832	1 989
2005	57,74	2 075	1 307	54,00	4 059	2 899	2 027
2006	59,55	2 135	1 349	55,24	4 146	2 969	2 082
2007	62,09	2 208	1 406	57,34	4 298	3 070	2 167
	Neue Bundesländer[6) 7)]						
1991	6,69	785	588	4,52	1 485	1 027	829
1995	10,84	1 541	1 092	8,86	2 789	2 050	1 590
1997	10,36	1 535	1 091	9,70	2 895	2 113	1 652
1998	10,05	1 524	1 089	9,97	2 941	2 142	1 685
1999	9,97	1 528	1 102	10,55	3 086	2 200	1 745
2000	9,90	1 553	1 126	10,99	3 185	2 263	1 805
2001	10,14	1 621	1 182	11,61	3 352	2 381	1 910
2002	10,14	1 664	1 217	12,40	3 513	2 505	2 020
2003	10,13	1 699	1 245	12,95	3 635	2 584	2 091
2004	9,48	1 603	1 177	12,70	3 545	2 494	2 023
2005	9,57	1 691	1 202	13,54	3 764	2 654	2 107
2006	9,94	1 752	1 251	13,96	3 899	2 770	2 205
2007	10,37	1 815	1 310	14,52	4 073	2 838	2 274
	Deutschland						
1995	67,30	1 879	1 217	49,69	3 338	2 446	1 729
1997	66,79	1 871	1 213	51,49	3 398	2 464	1 747
1998	67,22	1 895	1 229	52,90	3 477	2 515	1 787
1999	68,48	1 920	1 252	54,72	3 586	2 571	1 835
2000	69,48	1 944	1 272	56,46	3 690	2 620	1 876
2001	71,95	2 017	1 323	58,68	3 832	2 722	1 955
2002	70,91	2 041	1 336	63,42	3 907	2 806	2 021
2003	70,11	2 058	1 341	66,12	3 963	2 859	2 059
2004	66,35	1 963	1 276	64,81	3 854	2 769	1 995
2005	67,31	2 010	1 291	67,54	3 996	2 854	2 040
2006	69,49	2 070	1 334	69,19	4 093	2 932	2 102
2007	72,46	2 137	1 391	71,86	4 250	3 027	2 188
2008	76,20	2 245	1 464	74,70	4 107	3 172	2 291

1) Gesetzliche Krankenversicherung bestehend aus der Allgemeinen Krankenversicherung (AKV) und der Krankenversicherung der Rentner (KVdR).– 2) Bis 2000 eigene Umrechnung der Grunddaten mit dem unwiderruflichen Euro-Umrechnungskurs: 1 Euro = 1,95583 DM.– 3) Für Mitglieder (ohne Rentner) und deren Familienangehörige.– 4) Leistungsausgaben, Verwaltungskosten, Vermögensaufwendungen und sonstige Aufwendungen.– 5) Einschließlich Familienangehörige.– 6) Ab 1995 wird Berlin-Ost dem früheren Bundesgebiet zugerechnet.– 7) Aufgrund einer Anderung der Rechtsgrundlage erfolgt ab 2008 keine getrennte Aufstellung der Ausgaben für Deutschland.

Quelle: BMG

Tabelle 57*

Beitragssätze und Beitragseinnahmen in der Gesetzlichen Krankenversicherung

Jahr	Allgemeiner Beitragssatz[1)]	Eigenbeitragssatz der Rentner zur		Beitragsbemessungsgrenze[4)], monatlich	Beitragseinnahmen von:		Beiträge je		
								davon:	
		KVdR[2)]	PVdR[3)]		AKV-Mitglied[5)]	KVdR-Mitglied	Mitglied	AKV-Mitglied	KVdR-Mitglied
	vH			DM/Euro	Mrd Euro		Euro		
	Früheres Bundesgebiet[6)]								
1970	8,20	X	X	1 200	10,20	2,57	417	451	321
1980	11,40	X	X	3 150	35,36	7,35	1 208	1 409	717
1985	11,80	4,50	X	4 050	45,32	9,34	1 510	1 771	879
1990	12,50	6,40	X	4 725	59,52	13,01	1 912	2 210	1 182
1995	13,24	6,60	0,50	5 850	79,63	16,97	2 386	2 767	1 450
1996	13,47	6,70	0,85	6 000	82,65	17,17	2 454	2 858	1 460
1997	13,50	6,65	0,85	6 150	83,87	17,74	2 493	2 897	1 503
1998	13,55	6,80	0,85	6 300	85,28	18,29	2 545	2 954	1 547
1999	13,54	6,75	0,85	6 375	87,96	18,71	2 603	3 019	1 580
2000	13,52	6,75	0,85	6 450	90,40	18,97	2 654	3 079	1 601
2001	13,56	6,75	0,85	X	91,78	19,29	2 691	3 119	1 628
2002	14,00	7,00	0,85	X	93,17	21,85	2 782	3 252	1 720
2003	14,35	7,15	0,85	X	93,58	23,69	2 825	3 300	1 806
2004	14,27	7,15	1,70	X	93,05	26,05	2 855	3 276	1 968
2005	13,78	7,55	1,70	X	93,13	26,07	2 855	3 283	1 960
2006	13,38	7,55	1,70	X	94,79	26,20	2 884	3 325	1 966
2007	13,97	7,85	1,70	X	97,94	27,46	3 024	3 483	2 058
	Neue Bundesländer[6)]								
1991	12,80	X	X	2 550 [a)]	11,01	2,00	1 125	1 292	656
1995	12,82	6,40	0,50	4 800	14,72	4,53	1 885	2 093	1 425
1996	13,53	6,65	0,85	5 100	15,44	4,73	1 989	2 252	1 441
1997	13,89	6,85	0,85	5 325	15,66	5,12	2 058	2 321	1 530
1998	13,93	7,00	0,85	5 250	15,36	5,34	2 072	2 328	1 576
1999	13,88	6,95	0,85	5 400	15,30	5,53	2 094	2 344	1 617
2000	13,80	6,90	0,85	5 325	15,03	5,65	2 104	2 356	1 639
2001	13,67	6,75	0,85	X	15,10	5,72	2 142	2 413	1 652
2002	13,88	7,00	0,85	X	15,18	6,01	2 203	2 492	1 703
2003	14,12	7,15	0,85	X	14,90	6,22	2 217	2 486	1 747
2004	14,02	7,15	1,70	X	14,75	6,30	2 197	2 468	1 749
2005	13,49	7,55	1,70	X	14,79	6,25	2 257	2 586	1 739
2006	13,01	7,55	1,70	X	14,94	6,26	2 270	2 605	1 748
2007	13,56	7,70	1,70	X	15,53	6,52	2 377	2 718	1 830
	Deutschland								
1991	12,36	X	X	X	73,31	15,23	1 761	2 031	1 075
1995	13,15	X	0,50	X	94,36	21,50	2 285	2 634	1 444
1996	13,48	X	0,85	X	98,09	21,90	2 361	2 742	1 456
1997	13,58	X	0,85	X	99,53	22,86	2 407	2 788	1 509
1998	13,62	X	0,85	X	100,64	23,64	2 452	2 837	1 554
1999	13,60	X	0,85	X	103,26	24,24	2 504	2 895	1 588
2000	13,54	X	0,85	X	105,43	24,63	2 548	2 950	1 609
2001	13,58	6,75	0,85	6 525	106,88	25,01	2 586	2 995	1 633
2002	13,98	7,00	0,85	3 375	108,35	27,86	2 672	3 119	1 717
2003	14,31	7,15	0,85	3 450	108,47	29,91	2 709	3 158	1 793
2004	14,22	7,15	1,70	3 488	107,80	32,31	2 732	3 135	1 921
2005	13,73	7,55	1,70	3 525	107,92	32,33	2 745	3 165	1 913
2006	13,31	7,55	1,70	3 563	107,41	32,46	2 771	3 200	1 920
2007	13,90	7,70	1,70	3 563	113,47	33,98	2 906	3 353	2 010
2008	14,00	8,03	1,83	3 600	118,31	34,99	3 009	3 474	2 072

1) Durchschnittlicher Beitragssatz für Arbeitgeber und Arbeitnehmer zusammen mit Entgeltfortzahlungsanspruch für mindestens sechs Wochen. Beitragssatz im Jahr 2005 unter Berücksichtigung des seit 1. Juli 2005 geltenden zusätzlichen Beitragssatzes von 0,9 vH.– 2) Ab 1995 ohne Eigenbeitrag zur Sozialen Pflegeversicherung.– 3) Ab 2005 erhöhter Beitragssatz für kinderlose Rentner von 1,95 vH.– 4) Bis 2002 gleichzeitig Versicherungspflichtgrenze; ab 2003 Versicherungspflichtgrenze abweichend von der Beitragsbemessungsgrenze.– 5) Ab 2007 ohne die Beiträge für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse.– 6) Ab 1995 wird Berlin-Ost dem früheren Bundesgebiet zugerechnet.– 7) Aufgrund einer Anderung der Rechtsgrundlage erfolgt ab 2008 keine getrennte Aufstellung der Einnahmen für Deutschland.– a) 1. Halbjahr: 2 250 DM; 2. Halbjahr: 2 550 DM.

Quelle: BMG

Tabelle 58*

Ausgaben, Einnahmen und Versicherte in der Sozialen Pflegeversicherung

	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2008
	Finanzentwicklung							
Einnahmen, insgesamt (Mrd Euro)	**8,41**	**15,94**	**16,32**	**16,81**	**16,86**	**17,49**	**18,02**	**19,77**
Beitragseinnahmen	8,31	15,77	16,13	16,56	16,61	17,38	17,86	19,61
Davon:								
Beiträge an Pflegekassen	6,85	13,06	13,32	13,66	13,30	13,98	14,44	15,91
Beiträge an den Ausgleichsfonds, insgesamt	1,46	2,71	2,80	2,90	3,31	3,40	3,42	3,71
Sonstige Einnahmen	0,09	0,17	0,19	0,25	0,25	0,12	0,16	0,16
Ausgaben, insgesamt (Mrd Euro)	**4,97**	**15,14**	**16,35**	**16,87**	**17,56**	**17,86**	**18,34**	**19,14**
Leistungsausgaben, insgesamt	4,42	14,34	15,55	16,03	16,64	16,98	17,45	18,20
Darunter:								
Geldleistungen	3,04	4,32	4,24	4,11	4,11	4,05	4,03	4,24
Pflegesachleistungen	0,69	1,77	2,13	2,29	2,38	2,40	2,47	2,60
Soziale Sicherung der Pflegepersonen	0,31	1,19	1,13	0,98	0,95	0,90	0,86	0,87
Pflegemittel/technische Hilfen	0,20	0,33	0,42	0,35	0,36	0,38	0,41	0,46
Vollstationäre Pflege	X	6,41	7,18	7,75	8,20	8,52	8,83	9,05
Verwaltungsausgaben[1)]	0,32	0,56	0,56	0,59	0,65	0,59	0,62	0,65
Ausgaben, insgesamt (Anteile in vH)	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*
Leistungsausgaben, insgesamt	*88,9*	*94,7*	*95,1*	*95,0*	*94,8*	*95,1*	*95,1*	*95,1*
Darunter:								
Geldleistungen	*61,2*	*28,5*	*25,9*	*24,4*	*23,4*	*22,7*	*22,0*	*22,2*
Pflegesachleistungen	*13,9*	*11,7*	*13,0*	*13,6*	*13,6*	*13,4*	*13,5*	*13,6*
Soziale Sicherung der Pflegepersonen	*6,2*	*7,9*	*6,9*	*5,8*	*5,4*	*5,0*	*4,7*	*4,5*
Pflegemittel/technische Hilfen	*4,0*	*2,2*	*2,6*	*2,1*	*2,1*	*2,1*	*2,2*	*2,4*
Vollstationäre Pflege	*X*	*42,3*	*43,9*	*45,9*	*46,7*	*47,7*	*48,1*	*47,3*
Verwaltungsausgaben[1)]	*6,4*	*3,7*	*3,4*	*3,5*	*3,7*	*3,3*	*3,4*	*3,4*
Liquidität (Mrd Euro)								
Überschuss der Einnahmen	3,44	0,80	X	X	X	X	X	0,63
Überschuss der Ausgaben	X	X	0,03	0,06	0,69	0,36	0,32	X
Investitionsdarlehen an den Bund	– 0,56	X	X	X	X	X	X	X
Mittelbestand am Jahresende	2,87	4,86	4,95	4,76	4,24	3,05	3,18	3,81
Durchschnittlicher Mittelbestand in Monatsausgaben (Anzahl der Monate)	3,93	3,77	3,61	3,27	2,82	2,01	2,06	2,33
	Versicherte							
Insgesamt (Tausend Personen)	**71 901**	**71 693**	**71 424**	**70 999**	**70 485**	**70 522**	**70 343**	**70 271**
Nach Geschlecht								
Männer	33 674	33 644	33 523	33 326	33 049	33 074	33 031	33 028
Frauen	38 227	38 049	37 901	37 673	37 435	37 448	37 311	37 243
Nach Versichertengruppen								
Mitglieder	50 915	51 087	50 863	50 881	50 657	50 277	50 628	50 987
Familienangehörige	20 986	20 606	20 561	20 118	19 828	20 244	19 715	19 284
Insgesamt (Anteile in vH)	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*
Nach Geschlecht								
Männer	*46,8*	*46,9*	*46,9*	*46,9*	*46,9*	*46,9*	*47,0*	*47,0*
Frauen	*53,2*	*53,1*	*53,1*	*53,1*	*53,1*	*53,1*	*53,0*	*53,0*
Nach Versichertengruppen								
Mitglieder	*70,8*	*71,3*	*71,2*	*71,7*	*71,9*	*71,3*	*72,0*	*72,6*
Familienangehörige	*29,2*	*28,7*	*28,8*	*28,3*	*28,1*	*28,7*	*28,0*	*27,4*

1) 1995 einschließlich Vorlaufskostenerstattung an die Krankenkassen.

Quelle: BMG

Tabelle 59*

Leistungsempfänger in der Sozialen Pflegeversicherung

1. Nach Altersgruppen

Jahr	Insgesamt	Nach Altersgruppen von ... bis unter ... Jahren									
		bis unter 20	20-55	55-60	60-65	65-70	70-75	75-80	80-85	85-90	90 und älter
	Tausend Personen										
1995	1 061	73	116	35	47	68	100	104	200	201	117
1997	1 660	86	168	52	71	96	142	207	267	349	223
1999	1 826	94	190	52	83	105	158	257	239	383	267
2001	1 840	90	194	43	84	109	159	244	290	337	289
2003	1 895	92	202	43	80	121	158	249	368	267	315
2004	1 926	92	205	44	76	123	161	253	383	262	327
2005	1 952	92	206	48	69	125	165	256	379	293	320
2006	1 969	92	209	51	64	125	169	256	369	335	300
2007[1)]	2 029	93	213	54	64	124	179	260	374	384	284
2008[1)]	2 113	93	221	58	67	125	196	269	391	424	269
	Anteile in vH										
1995	*100*	*6,9*	*10,9*	*3,3*	*4,4*	*6,4*	*9,4*	*9,8*	*18,8*	*19,0*	*11,0*
1999	*100*	*5,1*	*10,4*	*2,8*	*4,5*	*5,7*	*8,6*	*14,0*	*13,1*	*21,0*	*14,6*
2001	*100*	*4,9*	*10,6*	*2,4*	*4,6*	*5,9*	*8,7*	*13,3*	*15,8*	*18,3*	*15,7*
2003	*100*	*4,9*	*10,7*	*2,3*	*4,2*	*6,4*	*8,4*	*13,1*	*19,4*	*14,1*	*16,6*
2005	*100*	*4,7*	*10,6*	*2,5*	*3,5*	*6,4*	*8,4*	*13,1*	*19,4*	*15,0*	*16,4*
2007[1)]	*100*	*4,6*	*10,5*	*2,7*	*3,2*	*6,1*	*8,8*	*12,8*	*18,4*	*18,9*	*14,0*
2008[1)]	*100*	*4,4*	*10,5*	*2,7*	*3,2*	*5,9*	*9,3*	*12,7*	*18,5*	*20,0*	*12,7*

2. Nach Pflegestufen und Geschlecht

Jahr	Insgesamt			Davon:							
				ambulant und teilstationär				vollstationär			
	I	II	III	zusammen	I	II	III	zusammen	I	II	III
	Tausend Personen										
	Insgesamt										
1996	620	670	256	1 162	508	507	146	385	112	163	110
1998	804	682	251	1 227	617	472	138	511	188	211	113
2001	917	679	244	1 262	698	437	127	578	219	243	116
2003	971	679	245	1 281	733	425	123	614	238	254	122
2004	991	686	249	1 297	746	427	123	629	245	259	125
2005	1 011	688	253	1 310	759	426	125	642	252	263	128
2006	1 033	683	252	1 310	768	419	123	659	265	264	129
2007[1)]	1 078	693	258	1 358	805	427	127	671	273	266	132
2008[1)]	1 137	713	264	1 433	862	440	131	681	275	273	133
	Männer										
1996	192	214	77	407	164	184	58	77	28	30	19
2004	330	221	77	476	256	168	52	153	75	53	25
2006	351	225	79	489	270	167	52	166	81	58	27
2007[1)]	368	231	82	508	283	171	54	173	85	60	28
2008[1)]	391	243	85	540	306	178	56	180	85	66	29
	Frauen										
1996	428	456	179	756	344	323	88	308	84	133	91
2004	661	464	172	821	491	259	72	476	171	206	100
2006	682	458	173	821	498	252	71	493	184	207	102
2007[1)]	710	462	177	850	521	256	73	499	188	206	104
2008[1)]	745	469	180	893	555	262	76	501	190	207	104
	Anteile in vH										
	Männer										
1996	*39,8*	*44,3*	*15,9*	*84,2*	*34,0*	*38,1*	*12,0*	*15,8*	*5,7*	*6,2*	*3,9*
2006	*53,6*	*34,3*	*12,1*	*74,7*	*41,2*	*25,5*	*8,0*	*25,3*	*12,4*	*8,8*	*4,1*
2007[1)]	*54,1*	*33,9*	*12,0*	*74,6*	*41,6*	*25,1*	*7,9*	*25,4*	*12,4*	*8,8*	*4,1*
2008[1)]	*54,4*	*33,8*	*11,8*	*75,0*	*42,6*	*24,7*	*7,7*	*25,0*	*11,8*	*9,1*	*4,1*
	Frauen										
1996	*40,3*	*42,9*	*16,9*	*71,0*	*32,3*	*30,4*	*8,3*	*29,0*	*7,9*	*12,5*	*8,6*
2006	*51,9*	*34,9*	*13,2*	*62,5*	*37,9*	*19,1*	*5,4*	*37,5*	*14,0*	*15,8*	*7,8*
2007[1)]	*52,6*	*34,3*	*13,1*	*63,0*	*38,7*	*19,0*	*5,4*	*37,0*	*14,0*	*15,3*	*7,7*
2008[1)]	*53,5*	*33,7*	*12,9*	*64,0*	*39,8*	*18,8*	*5,4*	*36,0*	*13,6*	*14,9*	*7,4*

1) Werte gegenüber Vorjahren aus erhebungstechnischen Gründen um etwa 15 000 Personen überzeichnet.

Quelle: BMG

Hinweis: Vollständige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 60*

Eckdaten für die Private Krankenversicherung und die Private Pflegeversicherung

	1996	2000	2002	2004	2006	2007
	Private Krankenversicherung					
Versicherte, insgesamt (Tausend Personen)	**6 977**	**7 494**	**7 924**	**8 259**	**8 489**	**8 549**
Aufwendungen, insgesamt (Mio Euro)	**19 103**	**24 087**	**25 191**	**28 562**	**31 758**	**33 006**
Darunter:						
Arztbehandlung	2 519	3 163	3 674	3 947	4 292	4 591
Arzneien und Verbandmittel	873	1 260	1 581	1 701	1 881	2 047
Heil- und Hilfsmittel	646	842	988	1 113	1 255	1 351
Krankenhausleistungen	.	2 073	2 399	2 454	2 714	2 810
Zahnbehandlung	679	792	847	895	975	1 030
Zahnersatz	940	944	1 129	1 256	1 340	1 492
Verwaltungskosten[1]	.	2 634	2 984	3 087	3 202	3 167
Zuführung zu den Rückstellungen für Beitragsrückerstattungen	.	2 861	1 660	3 234	3 662	3 686
Zuführung zu den Alterungsrückstellungen	.	7 410	8 077	8 673	10 062	10 213
Einnahmen, insgesamt (Mio Euro)	**.**	**27 443**	**28 653**	**32 527**	**35 990**	**37 255**
darunter:						
Beitragseinnahmen[2]	17 519	18 703	21 097	24 542	26 612	27 578
Kapitalerträge	.	4 966	3 832	4 915	6 024	6 483
Alterungsrückstellungen, insgesamt (Mio Euro)	**31 923**	**53 018**	**66 408**	**80 855**	**97 561**	**106 495**
	Private Pflegeversicherung					
Versicherte, insgesamt (Tausend Personen)	**7 926**	**8 364**	**8 766**	**9 043**	**9 202**	**9 252**
nach Geschlecht						
Frauen	3 251	3 382	3 539	3 655	3 717	3 739
Männer	4 675	4 981	5 227	5 388	5 485	5 513
darunter:						
Kinder (unter 15 Jahre)	1 145	1 131	1 162	1 185	1 193	1 203
Leistungsempfänger, insgesamt (Tausend Personen)	**89**	**107**	**114**	**123**	**135**	**140**
nach Geschlecht						
Frauen	56	66	70	74	80	83
Männer	33	40	44	48	55	57
nach Pflegestufen[3]						
Pflegestufe I	30	44	49	52	58	61
Pflegestufe II	33	42	45	48	52	55
Pflegestufe III	24	20	20	21	23	24
Ausgaben, insgesamt (Mio Euro)	**301**	**471**	**497**	**529**	**564**	**578**
Beitragseinnahmen, insgesamt (Mio Euro)	**1 697**	**2 009**	**1 985**	**1 871**	**1 871**	**1 883**
Alterungsrückstellungen, insgesamt (Mio Euro)	**1 357**	**6 533**	**9 890**	**12 957**	**15 871**	**17 151**
Pflegewahrscheinlichkeit (vH)[4]						
nach Geschlecht						
Frauen	*1,7*	*2,0*	*2,0*	*2,0*	*2,2*	*2,2*
Männer	*0,7*	*0,8*	*0,9*	*0,9*	*1,0*	*1,0*
nach Alter						
unter 20	*0,3*	*0,3*	*0,3*	*0,4*	*0,4*	*0,4*
20 bis unter 55	*0,1*	*0,1*	*0,1*	*0,1*	*0,1*	*0,1*
55 bis unter 60	*0,4*	*0,4*	*0,4*	*0,4*	*0,5*	*0,5*
60 bis unter 65	*0,7*	*0,7*	*0,7*	*0,8*	*0,8*	*0,8*
65 bis unter 70	*1,5*	*1,5*	*1,5*	*1,4*	*1,4*	*1,4*
70 bis unter 75	*2,9*	*3,1*	*3,2*	*3,1*	*3,0*	*2,9*
75 bis unter 80	*6,0*	*7,0*	*6,7*	*6,7*	*7,0*	*7,1*
80 bis unter 85	*14,1*	*14,9*	*15,4*	*16,0*	*15,7*	*15,4*
85 bis unter 90	*26,7*	*30,2*	*32,6*	*32,2*	*31,7*	*32,7*
90 und älter	*49,2*	*56,5*	*57,9*	*57,3*	*62,0*	*63,6*

1) Einschließlich Abschlussaufwendungen.– 2) Nur der Krankenversicherung.– 3) Ohne die Fälle, in denen die Pflegestufe unbekannt ist.– 4) Leistungsempfänger im Verhältnis zum Versichertenbestand in der jeweiligen Altersgruppe.

Quellen: BMG, Deutsche Rentenversicherung Bund, PKV

Hinweis: Vollständige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 61*

Eckdaten zur Arbeitslosenversicherung

Jahr	Beitragssatz[1]	Einnahmen[2] insgesamt	darunter: Beitragseinnahmen	darunter: Darlehen/ Zuschüsse des Bundes	Ausgaben insgesamt	darunter: Arbeitslosengeld	darunter: aktive Arbeitsmarktpolitik	Nachrichtlich Ausgaben für: Arbeitslosengeld II / Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts[3]
	vH	Mrd Euro						
				Früheres Bundesgebiet				
1970	*1,3*	1,8	1,6	–	2,0	0,3	1,2	0,0
1980	*3,0*	9,7	8,9	–	11,1	4,1	4,5	0,2
1990	*4,3*	20,7	19,5	0,4	21,2	8,7	9,7	3,9
1991	*6,8*	31,3	29,7	X	21,5	8,1	10,3	3,5
1993	*6,5*	37,9	35,2	X	30,1	15,2	11,2	5,3
1995	*6,5*	39,6	36,7	X	31,4	18,2	9,5	7,5
1997	*6,5*	41,3	37,5	X	32,8	20,1	9,1	10,0
1999	*6,5*	41,7	38,9	X	31,6	16,4	11,0	10,2
2000	*6,5*	43,3	40,0	X	30,9	15,3	11,3	8,1
2001	*6,5*	44,4	41,1	X	33,2	16,4	12,1	7,5
2002	*6,5*	44,7	41,2	X	37,7	19,2	12,7	8,7
2003	*6,5*	44,4	41,3	X	38,4	20,9	12,1	9,3
2004	*6,5*	44,2	41,2	X	37,9	21,2	11,4	11,0
2005	*6,5*	46,7	41,0	X	39,7	19,8	8,9	14,5
2006	*6,5*	48,8	44,7	X	33,3	17,0	7,8	15,5
2007	*4,2*	38,5	28,1	X	27,6	12,7	7,5	14,4
				Neue Bundesländer und Berlin				
1991	*6,8*	4,6	4,6	X	15,3	4,0	10,8	0,1
1993	*6,5*	5,7	5,6	X	25,9	6,6	18,4	1,9
1995	*6,5*	6,5	6,5	X	18,3	6,5	10,6	2,9
1997	*6,5*	6,4	6,3	X	19,7	10,2	8,4	4,3
1999	*6,5*	6,3	6,2	X	20,1	8,5	10,2	5,4
2000	*6,5*	6,4	6,3	X	19,5	8,3	10,0	5,1
2001	*6,5*	6,3	6,2	X	19,4	8,2	9,8	5,3
2002	*6,5*	6,2	6,2	X	18,8	7,8	9,5	6,1
2003	*6,5*	6,2	6,1	X	18,5	8,1	8,8	7,3
2004	*6,5*	6,1	6,0	X	16,6	7,8	7,3	7,7
2005	*6,5*	6,0	5,9	X	13,4	7,2	4,4	7,8
2006	*6,5*	6,6	6,5	X	10,8	5,9	3,3	7,5
2007	*4,2*	4,3	4,2	X	8,6	4,2	2,9	5,4
				Deutschland				
1991	*6,8*	35,9	34,3	0,5	36,8	12,1	21,1	3,6
1993	*6,5*	43,5	40,8	12,5	56,0	21,8	29,5	7,1
1995	*6,5*	46,1	43,1	3,5	49,7	24,6	20,1	10,5
1997	*6,5*	47,6	43,9	4,9	52,5	30,3	17,5	14,3
1999	*6,5*	48,0	45,1	3,7	51,7	24,9	21,3	15,6
2000	*6,5*	49,6	46,4	0,9	50,5	23,6	21,2	13,2
2001	*6,5*	50,7	47,3	1,9	52,6	24,6	21,9	12,8
2002	*6,5*	50,9	47,4	5,6	56,5	27,0	22,1	14,8
2003	*6,5*	50,6	47,3	6,2	56,8	29,0	20,9	16,5
2004	*6,5*	50,3	47,2	4,2	54,5	29,1	18,7	18,8
2005	*6,5*	52,7	47,0	0,4	53,1	27,0	13,4	22,3
2006	*6,5*	55,4	51,2	0	44,2	22,9	11,1	23,0
2007	*4,2*	42,8	32,3	0	36,2	16,9	10,4	19,8
2008	*3,3*	38,3	26,5	0	39,4	15,9	12,2	27,1

1) Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil zusammen; Stand zur Jahresmitte.– 2) Ab 1992 bereinigte Einnahmen für die neuen Bundesländer und das frühere Bundesgebiet.– 3) Bis 2004: Arbeitslosenhilfe; ab 2005: Arbeitslosengeld II und Sozialgeld einschließlich Restabwicklung der Arbeitslosenhilfe in Höhe von 1,5 Mrd Euro.

Quelle: BA

Hinweis: Vollständige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe www.sachverstaendigenrat.org

Tabelle 62*

Sozialhilfe: Empfänger, Ausgaben und Einnahmen[1)]

	Deutschland								
	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2007	2008
	Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt[3)]								
	Tausend Personen								
Insgesamt	**2 308**	**2 724**	**2 903**	**2 694**	**2 776**	**2 926**	**306**	**312**	**325**
	Anteile in vH								
Nach Alter									
Unter 18 Jahre	*38,0*	*37,2*	*37,0*	*36,9*	*36,7*	*38,3*	*8,0*	*7,8*	*7,8*
18 bis unter 65 Jahre	*54,0*	*52,3*	*56,5*	*55,9*	*56,2*	*58,8*	*63,1*	*64,7*	*66,4*
65 Jahre und älter	*7,9*	*6,8*	*6,5*	*7,3*	*7,1*	*2,9*	*28,8*	*27,4*	*25,8*
	Tausend Personen								
Nach Art der Unterbringung									
Außerhalb von Einrichtungen [2)]	2 258	2 695	2 879	2 677	2 757	2 910	82	88	92
In Einrichtungen	51	29	24	16	19	16	224	224	233
	Empfänger der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung[3)4)]								
	Tausend Personen								
Insgesamt	–	–	–	–	–	–	**682**	**733**	**768**
	Anteile in vH								
Nach Alter									
18 bis unter 65 Jahre	–	–	–	–	–	–	*45,7*	*46,4*	*46,6*
65 Jahre und älter	–	–	–	–	–	–	*54,3*	*53,6*	*53,4*
	Tausend Personen								
Nach Art der Unterbringung									
Außerhalb von Einrichtungen	–	–	–	–	–	–	508	548	581
In Einrichtungen	–	–	–	–	–	–	174	185	186
	Leistungen nach dem 5. bis 9. Kapitel SGB XII[5)6)7)]								
	Tausend Personen								
Insgesamt	**1 306**	**1 409**	**1 378**	**1 459**	**1 559**	**1 513**	**1 087**	**1 108**	**…**
	Anteile in vH								
Nach Alter									
Unter 18 Jahre	*18,6*	*19,9*	*21,6*	*20,6*	*20,9*	*20,5*	*17,8*	*18,4*	…
18 bis unter 40 Jahre	*27,8*	*29,1*	*31,4*	*28,8*	*28,3*	*27,3*	*21,9*	*22,0*	…
40 bis unter 65 Jahre	*20,7*	*23,2*	*26,6*	*27,6*	*28,6*	*29,1*	*28,3*	*29,1*	…
65 Jahre und älter	*32,9*	*27,9*	*20,3*	*23,0*	*22,2*	*23,0*	*32,0*	*30,5*	…
	Tausend Personen								
Nach Art der Unterbringung									
Außerhalb von Einrichtungen	663	718	769	796	883	855	400	413	…
In Einrichtungen	691	754	678	749	770	702	740	744	…
	Ausgaben und Einnahmen[5)]								
	Mrd Euro								
Ausgaben (brutto)	**25,4**	**25,5**	**23,0**	**23,3**	**24,7**	**26,3**	**20,5**	**21,1**	**22,0**
Nach Hilfearten									
Hilfe zum Lebensunterhalt	8,7	9,9	10,5	9,8	9,8	10,0	1,1	1,1	1,1
Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung[4)]	–	–	–	–	–	–	3,2	3,6	3,8
Leistungen nach dem 5. bis 9. Kapitel SGB XII[7)]	16,8	15,5	12,5	13,5	14,8	16,4	16,3	16,5	17,0
Darunter:									
Hilfe zur Pflege	9,1	7,1	3,0	2,9	2,9	3,1	3,1	3,2	3,3
Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	6,3	7,1	7,9	9,1	10,2	11,5	11,8	11,9	12,5
Nach Art der Unterbringung[8)]									
Außerhalb von Einrichtungen [2)]	9,6	10,6	11,7	11,2	11,6	12,1	4,9	5,3	5,8
In Einrichtungen	15,9	14,8	11,3	12,1	13,0	14,2	14,9	15,0	15,4
Einnahmen	**4,7**	**4,5**	**2,7**	**2,5**	**2,7**	**3,4**	**2,4**	**2,3**	**2,2**
Reine Ausgaben (netto)	**20,7**	**21,0**	**20,3**	**20,9**	**21,9**	**23,0**	**18,1**	**18,8**	**19,8**

1) Zum 01.01.2005 wurde das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) durch das Sozialgesetzbuch XII abgelöst.– 2) Deutlicher Rückgang aufgrund des Inkrafttretens des SGB II „Grundsicherung für Arbeitsuchende" zum 1.1.2005.– 3) Empfänger am Jahresende.– 4) Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung wurde in den Berichtsjahren 2003 und 2004 in einer eigenständigen Statistik erfasst, ab 2005 in das Sozialgesetzbuch als 4. Kapitel SGB XII integriert.– 5) Empfänger/Aufwand im Laufe des Berichtsjahres.– 6) Mehrfachzählungen sind nur insoweit ausgeschlossen, als sie aufgrund der Meldungen erkennbar waren.– 7) Bis Berichtsjahr2004: Hilfe in besonderen Lebenslagen.– 8) Diese Angaben weichen ab dem Berichtsjahr 2005 in der Addition von der Summe der Gesamtausgaben ab, da ein Teil des Kapitels 5 (Erstattungen an Krankenkassen für die Übernahme der Krankenbehandlung) nicht nach Art der Unterbringung nachgewiesen werden kann.

Hinweis: Vollständige Zeitreihen im Format Microsoft ® Excel siehe www.sachverstaendigenrat.org

Sachregister

(Die Zahlenangaben beziehen sich auf die Textziffern.)

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333